

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тульский государственный университет»
Кафедра «Государственное управление и внешнеэкономическая
деятельность»

Восканян Л.В.
к.э.н., доцент

КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ

по дисциплине

«Кадровая политика и кадровый аудит организации»

Уровень профессионального образования: *высшее образование –
магистратура*

Направление подготовки: *38.04.04 – «Государственное и муниципальное
управление»*

Профиль подготовки: «Региональное управление»
Квалификация (степень) выпускника: *б8 магистр*

Форма обучения: *заочная*

Тула 2018 г.

Оглавление

Тема 1. Исторический опыт формирования государственной кадровой политики в России.....	4
1.1. Становление древнерусского государства	4
1.2. Кадровая политика в русском централизованном государстве	5
1.3. Законодательное оформление кадровой политики в российской империи.....	7
1.4. Особенности большевистской кадровой политики	9
1.5. Сущность сталинской кадровой революции	10
1.6. Кадровая политика КПСС, ее сильные и слабые стороны	12
1.7. Особенности протекания кадровых процессов в России на рубеже XXI века.....	14
1.8. Основные тенденции протекания кадровых процессов в современной России.....	16
1.9. Основные количественные и качественные характеристики кадрового состава государственной и муниципальной службы современной России	18
1.10. Особенности анализа и диагностики кадровой ситуации.....	21
1.11. Перспективы модернизации кадровой политики в Российской Федерации и за рубежом	23
Тема 2. Роль и место кадровой политики в системе государственного и муниципального управления	25
2.1. Сущность кадровой политики как социального явления	25
2.2. Средства и способы реализации государственной кадровой политики...	27
2.3. Социально-политические условия формирования и реализации кадровой политики.....	28
2.4. Сущность социального воспроизводства кадров и основные элементы воспроизводственного цикла (стадии, этапы, фазы)	30
2.5. Сущность процесса профессионализации государственной гражданской службы.....	33
Тема 3. Кадры государственных органов как социальная субстанция субъекта власти.....	34
3.1. Формирование кадрового потенциала и резерва органов государственной власти.....	34
3.2. Управление воспроизводством кадров в органах государственного и муниципального управления	38
3.3. Сущность процесса профессиональной подготовки и формирования кадров	39

3.4. Социальная структура кадрового корпуса, и основы его изучения	41
3.5. Особенности структуры должностей государственной гражданской службы в контексте реализации кадровой политики	43
3.6. Структура и функции кадровых служб органов государственного и муниципального управления	45
3.7. Основные причины возникновения кадровых девиаций в органах государственной власти и способы их устранения	49
Тема 4. Кадровые процессы и кадровая деятельность в системе государственной власти.....	51
4.1. Сущность кадровых процессов, их форма и классификация	51
4.2. Цели и задачи кадровой деятельности.....	52
4.3. Виды и процедуры принятия и реализации кадровых решений	53
Тема 5. Система нормативно-правовых актов, регламентирующих формирование и реализацию кадровой политики в государственной организации	54
Тема 6. Информационное обеспечение государственной кадровой политики, финансовое и материально-техническое обеспечение.....	66
Тема 7. Кадровая политика и кадровое планирование в системе государственной службы и в государственных организациях.....	68
7.1. Кадровая политика организации	68
7.2. Сущность кадрового планирования	75
Тема 8. Административные и должностные регламенты как правовая основа организации служебной деятельности.....	77
Тема 9. Аттестация государственных гражданских служащих	80
Тема 10. Теоретические основы кадрового аудита	90
10.1. Понятие, назначение и организационно-правовые основы кадрового аудита.....	90
10.2. Методология и виды кадрового аудита	94
10.3. Проведение кадрового аудита.....	98
10.4. Аудит кадрового делопроизводства.....	104
10.5. Кадровый аудит в государственных органах	109
Список литературы	114

Тема 1. Исторический опыт формирования государственной кадровой политики в России

1.1. Становление древнерусского государства

Власть в древних государствах, так же как и в первобытных общинах, распределялась пропорционально силе их субъектов. По мере расширения территории и усложнения самой жизнедеятельности, она дифференцировалась территориально и функционально. Несложные задачи раннего государства на Руси выполнялись самим князем и его дружиной. Они собирали дань с общинников-смердов, налагали на них натуральные повинности по постройке крепостей, городов. Дружинники князя составляли кадровый корпус древнерусского государства. Наиболее близкие к князю дружинники-бояре составляли княжеский совет, без которого князь не принимал ни одного важного решения.

Усложнение жизнедеятельности требовало расширения кадрового корпуса. Появляются люди, помогающие князьям выполнять отдельные функции власти – *тиуны* (заведовали княжеским двором или отдельно конюшней, пашней; присутствовали на суде), *даньщики* (по сбору дани), *мытники* (по взиманию торговой пошлины) и т.д. В своей деятельности все они опирались на обычаи, но с XI века князья стали издавать отдельные законы (уставы) и кодексы, как «Русская правда», которые и заложили нормативные основы как жизнедеятельности государства в целом, так и кадровой политики, в частности.

Позднее функции государственной власти расширяются и дифференцируются по видам управления: административное, полицейское, финансовое. Различаются такие виды деятельности, как: карательная, законодательная деятельность, правосудие, надзор, финансовый контроль, обеспечение безопасности, военная деятельность, хозяйственная, воспитательная, внешние отношения и др. Соответственно, каждый вид деятельности поручался тем или иным слугам государя.

Личный характер отношений постепенно трансформировался и принял по преимуществу формы служения идеям, принципам, институтам, неличностным ценностям.

Вместе с государственными органами развивается и их кадровый корпус. Постепенно из грамотных дворовых людей, дьячков, пономарей сложился слой, которому доверяли не только писать грамоты, облекать их в законную форму, но и ставить печать и даже подписывать. Укрепление аппарата государственной власти, снизило роль и значение собраний населения (вече) и даже княжеских советов. Те должностные лица, которых они выбирали, со временем стали назначаться князем, а позднее приобрели наследственный характер. Менялся вид власти: общинная демократия преобразовывалась в наследственную автократию, т.к. ресурсы власти, распределявшиеся ранее более или менее равномерно между общинниками, перераспределились и концентрировались, в основном, в руках правящего князя и его кадров.

Во второй половине XV в. функции органов региональной власти пополняются «городским делом», т.е. заботами о строительстве и укреплении городов. В связи с этим появились особые должностные лица – городовые приказчики, оттеснившие наместников-кормленщиков вначале от военно-административного, а затем от ряда отраслей земельного, финансового и даже судебного управления. Они назначались непосредственно великим князем из поместного служилого дворянства и не зависели ни от наместника, ни от Боярской думы. Верховная власть начала ограничивать фактически бесконтрольную власть наместников.

Со второй четверти XVI в. функции городских приказчиков значительно расширились. Им был поручен надзор за великокняжеским земельным фондом в городах и уездах, за описанием земель, раскладка и сбор ряда общегосударственных (ямских денег, посошного корма и др.), надзор за косвенными налогами (таможенными и мытными сборами). Институт городских приказчиков был первым дворянским органом местного управления Русского централизованного государства.

В 1539–1541 гг. правительство по просьбе населения ряда мест выдавало им так называемые губные грамоты, в которых устанавливается порядок организации и деятельность новых «губных», т.е. уголовно-полицейских органов. В их ведение передавали изъятые из подсудности наместников разбойные дела. Губные старосты были другим дворянским институтом, который вслед за городовыми приказчиками подорвал кормленщиков, подготовил их упразднение. Так началась первая земская реформа на Руси, а вместе с ней и новая кадровая политика на местах.

В центральных уездах с развитым феодальным землевладением, где население было уже несвободным, земские органы нередко отсутствовали и все управление осуществлялось городовыми приказчиками и губными старостами, в ведении которых находились административно-полицейские и финансовые функции.

1.2. Кадровая политика в русском централизованном государстве

Образование Русского национального централизованного государства завершилось к концу XV в. В XVI в. возрастала роль и значение носителя верховной власти, изменившего свой титул великого князя на царя в январе 1547 г. и установившего, опираясь на поместное служилое дворянство, со второй половины XVI в. самодержавную форму правления.

Одновременно с ростом власти царя усилился и усложнился государственный аппарат, который принял характер бюрократического строя. Развиваются и механизмы реализации кадровой политики. Уже в XVI веке Иван Грозный создал для контроля над «государевыми служивыми людьми» специальное учреждение – Разряд, который в середине его царствования вел «личные дела» 22–23 тыс. человек. Существовали аналоги чинов: судья, думный дьяк, дьяк, подьячий и др.

В XVII в. в России, как в Англии и Франции, наблюдается такое кадровое явление, как местничество, выражающееся в наследственном праве определенных боярских фамилий на то или иное «место» в иерархии служилых чинов на гражданской и военной службе, а также в быту. Местничество являлось своеобразной формой приспособления властной иерархии времен политической раздробленности к условиям централизованного государства. Эта система государственного устройства определяла особенности кадровой политики.

Первой формой госучреждений русского централизованного государства являлась приказная система правления. На протяжении XVII века существовало до 80 центральных приказов разного значения, функций и величины. Каждый приказ возглавлялся начальником – «судьей»; иногда возглавляющее приказ лицо носило специальное наименование (казначей, печатник, дворецкий, оружничий и т.п.). Судьи приказов в XVII веке назначались чаще всего из членов Боярской думы: бояр, окольничих, думных дворян, думных дьяков.

С созданием приказов в Русском государстве появилось обширное бумажное делопроизводство, сложились формуляры определенных видов документов, порядок их оформления и движения как внутри каждого приказа, так и между приказами. Это делопроизводство требовало известных канцелярских навыков и опыта, которых часто не имел начальник приказа. Поэтому в помощники судьям в приказы назначались дьяки – «товарищи».

С середины XVII в. кадровая политика все более активно формируется в новых условиях. Вводятся постоянные служебные должности в приказах и других государственных учреждениях. В среде служилых людей проводится специализация и группировка по отраслям управления – финансы, военное дело, дипломатия, делопроизводство и т.д.

Группа «приказных» или «служилых людей» таким образом, начинает эволюцию в направлении будущего чиновничества. Она постепенно превращалась в особый слой, который постоянно (профессионально) занимается государственной службой и концентрирует в своих руках управление важнейшими сферами жизни государства.

Особенности государственной кадровой политики проявлялись в том, что обычно при назначениях принимались в расчет три фактора: родословная («порода») кандидата, его чиновность (служебный титул) и разрядность (предыдущие должности). Существовали и предтечи чиновничества (служивый класс), и предтечи номенклатуры (разрядные списки).

В 1682 году кадровая политика начинает коренным образом меняться. По представлению Комиссии под председательством Б. Голицына было отменено местничество. Эта мера разрушила прежнее, родовое, основание лестницы чинов, положила начало изменениям формы и механизмов кадровых процессов в органах государственной власти, породила к началу XVIII века новый тип служащих государственных учреждений – чиновничество.

1.3. Законодательное оформление кадровой политики в российской империи

К концу XVII – началу XVIII века и отраслевые, и местные органы власти России представляли собой громоздкую и нестройную систему учреждений с нечеткими переплетенными функциями и параллелизмом в деятельности, несовершенным делопроизводством, волокитой и грубым произволом должностных лиц и, конечно, взяточничеством. Все это стимулировало к проведению административных реформ.

В России административные реформы начались 24 января 1722 года. В этот день Указом Петра I был введен Закон под названием «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных...» Этот закон просуществовал до установления Советской власти и определял три рода государственной службы – военную, гражданскую и придворную. На основании этого закона вводилась единая система чинов, их номенклатура и иерархия в каждом виде службы, создавались нормативные условия для стабилизации и воспроизводства кадровых процессов. В общей сложности в четырнадцать классов Табели было включено 262 должности. Они подразделялись на три параллельные ряда чинов: военных, гражданских, придворных.

Государственные служащие подразделялись на две группы, первую из которых составляли табельные чиновники четырнадцати классов, а во вторую группу входили государственные служащие, не включенные в список должностей Табели о рангах. Эта группа состояла из низших чиновников, не вошедших в структуру четырнадцати классов. Для них вводился институт «канцелярских служащих» в качестве начальной ступени государственной службы.

«Табель о рангах» явилась нормативным актом, который подвел итог преобразованиям государственного аппарата и законодательно закрепил новый порядок прохождения государственной службы. В первой части «Табели о рангах» приводился перечень государственных должностей.

Дополнительно в «Табели о рангах» существовали еще и высшие почетные звания: статс-секретарь, член Государственного совета, сенатор. Чины присваивались и выборным деятелям органов самоуправления – предводителям дворянства, а позднее – городским головам и председателям земств. Иногда гражданские чиновники получали в виде особого отличия придворные чины.

Вторую часть Табели о рангах составляли так называемые пункты, в которых содержалось объяснение этого документа, и законодательно устанавливались основные принципы государственной кадровой политики.

Пункты предусматривали порядок прохождения гражданской службы, при котором вакансии замещались путем продвижения по службе, а не со стороны. Для этого создавался резерв из молодых дворян, зачислявшихся в чин коллегии юнкеров и получавших в связи с этим 14-й ранг. Прием на государственную гражданскую службу осуществлялся в первую очередь из дворян, в которых абсолютная монархия видела свою основную социальную опору.

Вместе с тем в государственные учреждения принимались выходцы и из других сословий. Например, из среды духовенства, ученых, художников, купцов первой гильдии. На государственную службу принимались также лица, окончившие университеты и другие учебные заведения, граждане с ученой степенью. Привлечению представителей других (недворянских) сословий на государственную службу способствовало положение уставов о том, что за получение первого классного чина XIV класса служащему жаловалось личное дворянство, а VIII класс иерархии гражданских служащих предоставлял права потомственного дворянства со всеми сословными привилегиями.

На административные должности принимались лица по достижении 16 лет. Право поступления на гражданскую службу имели лица, не ограниченные в правах по суду. Преимущество при поступлении на государственную службу в государственных учреждениях имели мужчины. Женщины допускались на государственную службу в учебные, финансовые, почтово-телеграфные и ряд других ведомств, причем на неклассные должности, а лишь на работу вспомогательно-обслуживающего характера. Формально считалось, что создание корпуса государственных служащих осуществлялось независимо от национальной принадлежности и верования.

Общий порядок чинопроизводства заключался в том, что, при успешной службе и «доброй нравственности» служащие приобретали право на очередной чин за выслугу лет. Наряду с этим имелся ряд оснований для ускоренного продвижения по иерархической лестнице чинов и должностей. Среди них: а) «высшее образование» и «ученая степень чиновника»; б) усердие и похвальное отправление службы; в) особые достоинства, выразившиеся в подвигах и отличиях. Но и при этом строго выдерживалась постепенность в прохождении службы, исключалось производство через чин, или получение высшего чина, минуя низшие.

Прохождение службы завершалось отставкой. Каждый служащий имел право просить об отставке в любое время. В увольнении не могло быть отказано, кроме тех случаев, когда чиновники были обязаны прослужить в государственных учреждениях определенный срок.

Вместе с тем положения и уставы о гражданской службе давали начальствующим лицам полномочия увольнять чиновников с работы и по собственной инициативе. Причинами увольнения могли быть: несоответствие занимаемой должности, недобросовестное отношение к служебным обязанностям, преступления по службе, нарушение нравственных норм и другие.

Приобретая законодательную форму, кадровая политика обретала и условия, ее регулирующие, в частности, ограничения, связанные с поступлением гражданина на государственную службу и с осуществлением им своих должностных обязанностей. С введением «Табели о рангах» завершился период стихийного становления и развития кадровой политики в органах государственной власти и начался новый исторический период ее регулируемого воспроизводства.

1.4. Особенности большевистской кадровой политики

Концептуальные основы большевистской кадровой политики органически вытекали из марксистской идеи о диктатуре пролетариата, которая в той или иной форме рассматривалась как власть, опирающаяся не на закон, не на выборы, а «непосредственно на вооруженную силу той или иной части населения» (Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 26.). Ее ключевой задачей объявлялась «... самая беззаветная и самая беспощадная война нового класса... против буржуазии, сопротивление которой удешевлено ее свержением». Орудием борьбы и должно было выступить государство «диктатуры пролетариата» и его аппарат.

Государственный аппарат самодержавия был обречен на слом, а в управление предлагалось вовлечь большинство, затем «поголовно» всех трудящихся. Этому должны были способствовать простая нерасчлененная структура власти, соединяющая воедино законодательные, исполнительные и контрольные функции, а также ликвидация традиционного чиновничества, комплектование аппарата управления на основе выборности и сменяемости в любое время.

По мере того, как ставка на «революционное творчество масс» в организации государственного управления терпела фиаско, становилось ясно, что народное самоуправление не может заменить профессиональный аппарат, а сама большевистская партия испытывает колоссальный дефицит квалифицированных управленческих кадров. Не оправдались ожидания относительно принципиальной возможности быстрого перехода к самоуправлению. Напротив, предпринимаемые большевистской элитой меры по централизации социально-экономической жизни страны требовали резкого увеличения функций государственной службы. Идея отказа от госслужбы оказалась утопичной. Через несколько месяцев после Октябрьской революции был взят курс на привлечение «буржуазных специалистов» в органы государственного и хозяйственного управления.

В постреволюционной политике большевиков отчетливо проявился классовый характер детерминации кадровых процессов в органах власти. Вновь обозначился критерий социального происхождения, только уже не дворянского, а пролетарского. Новый субъект власти заполнял государственные органы своей социальной субстанцией. Но у пролетариев и крестьян не хватало специальных знаний и опыта в сфере государственного управления. Это заставляло субъект власти (большевистскую элиту) подходить к проблеме кадрового обеспечения государственной службы прагматически. Поэтому уже в первые послереволюционные годы сложился политический подход, обозначенный позже в литературе как подбор и расстановка руководящих кадров по политическим и деловым качествам. Он отражал противоречивость большевистской кадровой политики, вынужденной находиться в русле следования социальным законам и руководствоваться сложившимися в обществе реалиями.

Поначалу большевистское руководство взяло курс на ликвидацию автономных структур гражданского общества и их экономической основы посредством национализации экономики и передачи прямых экономических функций в руки государства и его аппарата. Затем успешная борьба с политической оппозицией привела к монопольному владению органами государственной власти, что превратило политическую партию в государственную структуру, напрямую подчиняя ей деятельность государственных органов власти и организационных механизмов их кадрового обеспечения.

Сложилась уникальная модель однопартийного государства.

Государственная кадровая политика обрела новые формы. Теперь для занятия постов в госаппарате и для продвижения по службе необходимо было согласие партийного органа. Подготовка, обсуждение и принятие кадровых решений носили секретный характер. До середины 50-х годов наряду с парторганами серьезные кадровые решения обязательно согласовывались и с органами госбезопасности, которые проверяли кандидатов на политически значимые должности с точки зрения их коммунистической надежности.

Широкое распространение получают такие механизмы реализации государственной кадровой политики, как ротация кадров – мобилизационные переброски и передвижки ответственных работников с одного участка на другой и выдвиженчество. Таким образом, уже в первое десятилетие Советской власти, благодаря большевистской кадровой политике были созданы условия, новые социальные каналы развития кадровых процессов, открывшие вход к вершинам власти социальным низам, талантам из народа.

Утверждение института номенклатуры тесно связывалась с курсом на «неуклонное усиление влияния партии в госаппарате», рассматриваемым не только как дальнейшая монополизация управления кадрами, но и как линия на изменение их социальных характеристик. Благодаря механизму номенклатуры в середине 20-х годов удалось достаточно серьезно изменить состав руководящих кадров госаппарата: обеспечить фактическую монополизацию власти сталинской группой в ВКП(б) и сформировать организационный механизм для интенсивных и масштабных кадровых манипуляций.

1.5. Сущность сталинской кадровой революции

В 20-е годы XX века начал оформляться организационный механизм реализации нового политического курса в работе с кадрами. Его идеологической основой стал развернувшийся в 1926 году «штурм против бюрократизма». Особо подчеркивалась необходимость применения репрессий «как средства борьбы с бюрократизмом и волокитой». Эти сталинские установки легли в основу развернувшейся в 1928–30-е годы интенсивных кадровых перемен, ускоренных начавшейся с 1928 года реальной трансформацией политики правящей элиты. Подчеркивалась особая

важность замены старых кадров новыми, «выросшими на фабриках и заводах; на низовой советской работе», в том числе через массовое выдвиженчество.

Массовые чистки и выдвиженчество стали на рубеже 20–30-х годов главным инструментом реализации сталинской кадровой политики, направленной, практически, на захват И.В. Сталиным аппарата государственной власти. Важно отметить, что обращение правящей элиты к выдвиженчеству и массовым чисткам как технологиям решения кадровых проблем отнюдь не означало умаление роли инструмента номенклатуры. Напротив, чистки и выдвиженчество как бы дополняли социальное действие номенклатурного механизма.

Решения о чистках были оформлены Постановлениями ЦИК и СНК СССР от 1 июля 1929 года «О чистке аппарата государственных органов, кооперативных и общественных организаций», что создавало нормативную базу кампании, которая стихийно шла уже с 1928 года. К середине 1931 года через чистки прошли 2 млн. служащих (в 1927 году в государственном аппарате было занято 3 980 375 человек). Из них более 200 тыс. человек (около 11%) были «вычищены». Причем в центральных учреждениях увольнялись в основном за «бюрократизм и волокиту», а на местах – за «искривление» классовой линии.

Оценка государственных служащих проходила на открытых собраниях трудовых коллективов или при помощи «рабочих бригад», проверяющих деятельность государственных учреждений.

Начавшиеся в 1928–29-е гг. массовые чистки естественно подразумевали массовое выдвиженчество, так как освобождающиеся ниши в аппарате управления требовали быстрого заполнения. Вместе с выдвиженчеством на вытеснение из аппарата государственной власти беспартийных специалистов была направлена развернувшаяся в 1929–31 гг. кампания «соцсовместительства» и «рабочего шефства над госаппаратом». Суть этого механизма кадровой политики состояла в том, что на государственную службу в качестве «соцсовместителей» направлялись рабочие «от станка». Им предоставлялась возможность изучать документы и принимать решения в рамках отведенных «должностей», а главное – контролировать работу специалистов, над которыми устанавливалось «шефство».

Кроме того, на период мирного социалистического строительства механически переносились методы военного коммунизма, диктуемые периодом борьбы, враждебным сопротивлением эксплуататорских классов. В стране была создана атмосфера нетерпимости, вражды, подозрительности. Массовые репрессии порождали и усиливали у кадров такие отрицательные качества, как вождизм, возвеличивание своей личности, некритическое восприятие реальных процессов, бюрократическое насилие, вседозволенность, подозрительность и страх. Культ подавил инициативу и самостоятельность кадров. Вокруг «вождей» формировались не лидеры, а исполнители, преданные не делу, а своему патрону.

Этот период характеризовался быстрым ростом партийного и государственного аппарата: с 1926 по 1939 год он увеличился в шесть раз. Следует отметить и то обстоятельство, что его профессиональное развитие существенно отставало от количественного роста. Более половины руководящего состава высшего звена имели лишь начальное образование, 6% имели законченное высшее образование. Кадровый корпус представлял собой слабообразованную касту преданных Сталину руководителей, которые обладали всей полнотой власти в стране.

Сталинская кадровая политика привела к разделению партии на «секретарскую иерархию» и партийные массы, к противопоставлению аппарата рядовым труженикам, к формированию не просто новой правящей элиты, а коммунистической иерархической касты.

1.6. Кадровая политика КПСС, ее сильные и слабые стороны

Очередной этап развития государственной кадровой политики в Советской России связан со смертью Сталина, с переименованием ВКП(б) в КПСС и с приходом к власти Н.С. Хрущева. XX съезд КПСС, как известно, осудил культ личности Сталина и наметил меры по его преодолению. За два с половиной года после избрания на высший партийный пост Н.С. Хрущева высшее партийно-политическое руководство было обновлено на 35%. Началась политика омоложения кадрового корпуса, повышения личной ответственности руководителей всех рангов, искоренения на какое-то время парадности и шумихи. В целом же, хрущевские кадры преодолеть сталинизм не могли, да и такую цель перед собой и не ставили. Коренные принципы, цели и ориентиры остались прежними.

Несмотря на то, что «сталинские» политические репрессии прекратились, административно-командная система управления сохранилась и продолжала функционировать. Главными критериями продвижения по карьерной лестнице были: личная преданность субъекту власти, конформизм, умение обеспечить выполнение плана. Социальную базу кадрового корпуса органов партийно-государственной власти составляли специалисты сельского хозяйства, военно-технической интеллигенции и молодая комсомольская бюрократия. В этот период повсеместно отмечается низкий уровень планомерности в организации кадровой работы в партийных, советских и хозяйственных органах. Даже подготовка специалистов в вузовской системе, а тем более отбор резерва и выдвижение кадров, нередко строились скорее на стихийной, а не на плановой основе. Они не были увязаны с конкретной потребностью отраслей, регионов, предприятий, слабо учитывали перспективные запросы. Как в центре, так и на местах, практически не изучались потребности и не разрабатывались планы-программы перемещения руководящих кадров и специалистов. Работа с резервом нередко сводилась к составлению списка, а выдвижение производилось совсем из других лиц.

Заняв ключевые места во властных структурах, постсталинская бюрократия озаботилась своим самосохранением и начала проводить

политику «стабильности и сохранения кадров». В этой политике парадоксально сочетались две противоположные тенденции: гипертрофированная стабилизация первых лиц (порой десятилетиями) уживалась с непрерывной заменой (кадровой чехардой) руководителей нижестоящего ранга, особенно на уровне первичного звена народного хозяйства. Подолгу несменяемые руководители утрачивали вкус к новому, отгораживались от людей. Естественная их реакция – недоверие к подчиненным, особенно к тем из них, кто стремился к нововведениям. Отсюда – стремление избавиться от них. Начинается период так называемого «застоя», который связывается историками со временем брежневского правления.

Брежневский период выдвинул новое поколение кадров партийно–государственной власти. Оно формировалось из людей «незнатного» происхождения, получивших, как правило, техническое образование и соответствующее воспитание, а затем, быстро поднявшихся по лестнице политической карьеры. Резко снижается уровень критического восприятия реальной действительности. Трезвый анализ положения дел подменяется шумным самовосхвалением. Особенно отчетливо все это проявилось на XXVI съезде КПСС

Содержание большинства выступлений партийных и государственных деятелей по отчетным докладам ЦК КПСС и Центральной Ревизионной Комиссии сводилось, преимущественно, к возвеличиванию роли Политбюро и лично Л.И. Брежнева, воспеванию успехов местных организаций и отраслей народного хозяйства.

Во всей властной структуре формировались руководящие кадры не с активно преобразующей (такие, конечно, были, но в меньшинстве), а преимущественно с приспособленческой психологией. Они многократно воспроизводили, с одной стороны, нарастающую массу негативных явлений и проблем, с другой – лавину паллиативных решений и средств, имитирующих деловую активность.

Государственный аппарат, сформированный в условиях господства административно-командной системы и внеэкономических форм принуждения к труду оказался громоздким, малоподвижным, неукomплектованным, коррумпированным, что вызывало справедливое возмущение в народе.

Основными чертами советской правящей элиты того времени явились: «оторванность от народа, приверженность кабинетному стилю руководства и корпоративным интересам властвующей бюрократии. Люди элиты привыкли к комфортабельности бесконфликтного политического пространства, авторитарного режима, к удобству закрытой системы кадровой работы». Кадровый корпус перерождался и вступал в противоречие с декларируемым типом власти.

Конец 80-х годов характеризуется приходом в органы власти нового поколения кадров, кадров перестройки во главе с М.С. Горбачевым. Как и всегда с приходом нового субъекта верховной власти обновляется и

кадровый корпус. Начались политические реформы, разрабатывалась новая концепция государственной власти, в структурах власти началась персонифицированная борьба нового со старым. Демократизация, гласность оказались разрушительными для тоталитарной, административно – командной системы, она стала разлагаться, расслаиваться. Вместе с ней по идеологическим и иным позициям расслаивался кадровый корпус органов власти. Параллельно формируется так называемая номенклатура перестроечной формации. Это были люди менее идеологизированные с гуманитарным образованием, имеющие солидный опыт работы с людьми. Столкновение новых кадров со старыми привело к «войне политических элит», приведшей к развалу СССР.

Кадровые процессы в системе государственной власти стали мало управляемыми. В них господствовали стихийные механизмы социального воспроизводства, о чем наглядно свидетельствуют выборы в Советы 1989–1990 годов и первого Президента России. Наступил тот момент, когда партийно-государственная модель государства пришла в противоречие со своей социальной природой, переродилась в своих кадрах и не смогла уже сама себя оздоровить и воспроизвести. Назрела очередная реформа власти в России.

1.7. Особенности протекания кадровых процессов в России на рубеже XXI века

Кадровые процессы в России во времена правления Б.Н. Ельцина отчетливо разделяются на три периода:

1. Август 1991 г. – осень 1993 г. – период острой политической борьбы, ликвидации, реорганизации органов управления СССР. Президентская власть пошла на создание института региональных администраций вместо существовавшей системы управления. Целью этого шага было стремление вытеснить партийно-советскую элиту с руководящих постов в регионах и заменить ее на людей избранного Президента РФ.

Происходила адаптация прежних государственных органов и их аппаратов к быстро изменяющемуся обществу, по существу к новому социально-экономическому строю. Старые структуры управления все больше входили в противоречие с новыми задачами и функциями государственного и муниципального управления.

Сразу после 1991 года в государственный аппарат пришла также и значительная часть служащих, не имевших соответствующих профессиональных знаний, ни опыта работы в органах государственного управления. Многие из них не были приспособлены к решению государственных задач и не понимали проблем становления и развития новых экономических и политических отношений.

2. Конец 1993 г. – конец 1995 г. – период стихийной трансформации кадров, связанной с работой нового государственного аппарата. Осуществляется перераспределение государственно-управленческих

функций. Резко изменяются формы и методы административно-государственного управления. Требуются новые кадры, обеспечивающие влияние на общество в условиях изменения роли государства, возрастания его ориентирующей и регламентирующей миссии при ослаблении его оперативно-распорядительной деятельности. Все это происходит в условиях смены политических социально-экономических приоритетов и установок, демократизации общества, перехода к рыночным отношениям, коренного изменения в структуре власти и управления.

3. Конец 1995 г. – начало 2000 г. – период обретения кадровыми процессами новой нормативно-правовой формы. Принимается закон «Об основах государственной службы в РФ», а с 1996 года (после вторичного избрания Б.Н. Ельцина Президентом РФ) – принимается целый ряд законов, Указов и постановлений, регламентирующих кадровые процессы в системе государственной власти. Изменяются функции государственной власти, увеличивается количество объектов взаимодействия в новых органах государственного управления рыночной направленности. В результате вышеуказанных трансформаций органы власти в Российской Федерации обрели следующую структуру:

Уровни	Ветви		
	Законодательная	Исполнительная	Судебная
Федеральный	X	X	X
Субъектов РФ	X	X	X
Муниципальный	X	X	-

Сами кадры на основании закона «Об основах государственной службы в РФ» (1995 г.), структурируются по новым должностям, ветвям и уровням власти.

Классификация государственных служащих

Основания для классификации	Основные группы государственных служащих
По ветвям государственной власти	Государственные служащие 1) законодательной; 2) исполнительной; 3) судебной власти
По уровням государственной власти	Государственные служащие 1) федеральный; 2) региональный (субъектов Федерации);
По категориям государственных должностей государственной службы	Государственные служащие 1) «срочники» (категории «Б»); 2) карьерные (категории «В»)
По группам государственных должностей государственной службы	Государственные служащие 1) высшие (5-я группа); 2) главные (4-я группа); 3) ведущие (3-я группа); 4) старшие (2-я группа)
По квалификационным разрядам (государственным чинам)	Государственные служащие 1) действительные государственные советники РФ; 2) государственные советники РФ; 3) советники РФ; 4) советники государственной службы; 5) референты государственной службы

При сравнении элиты ельцинского «призыва» с горбачевской и брежневской «когортами» номенклатуры отчетливо прослеживается омоложение правящего слоя.

На фоне частых политических и социальных потрясений формирование аппарата государственного и муниципального управления происходит, как правило, в условиях протекционизма в кадровой работе. При этом

большинство управленцев воспринимает это как нормальные, естественные условия аппаратной деятельности.

Сложившаяся на рубеже 21 века практика кадровой работы в значительной мере обслуживает узкокорпоративные интересы отдельных властноуправленческих групп. Это вписывается в логический ряд саморазвития формы, своеобразно сочетающей типологические черты авторитарной и популистской моделей управления, предусматривающих широкие «государственные» раздачи льгот и привилегий; отсутствие ясных и обстоятельных процедур назначения на должность, подготовки указов, распоряжений и политических решений вообще; фаворитизм: создание управленческих структур «под лицо», дополнительное денежное жалование и казенное довольствие, зависящее от расположения начальства.

Одна из характерных черт сложившейся системы работы с кадрами в этот период – служебная неустойчивость государственных служащих. Основным мотивом поступления людей на государственную службу является гарантия постоянной работы.

В 90-е годы наблюдалась широкая деморализация тех, кто работал на государственной службе. У населения возросло разочарование и пренебрежение к государственным служащим, в них видели «главных виновников» сложившегося положения дел в стране. По-прежнему оставался высоким процент выбытия работников из органов власти. В этот период государственные органы управления являлись своего рода кузницей кадров для коммерческих структур. Вновь принимаемые на государственную службу не имели, как правило, ни соответствующей профессиональной подготовки, ни опыта работы.

1.8. Основные тенденции протекания кадровых процессов в современной России

Новейшая история со всей очевидностью указывает на то обстоятельство, что в перестройке кадровой работы сделаны лишь первые шаги. В историческом плане срок в несколько лет чрезвычайно мал для серьезных обобщений, однако некоторые выводы он позволяет произвести с полной определенностью.

В общем плане последние годы – это время поисков, осмысления новых подходов, и экспериментов, это время приобретения опыта и допущенных просчетов. Это время известного в ряде случаев сопротивления непривычным положениям, которые заявила, обновленная кадровая политика. Проявилась растерянность некоторой части госслужащих, привыкших за многие годы к известным стереотипам организации управленческого труда.

Между тем сделано, быть может, самое главное - пришло понимание того, что максимум усилий надо решительно направить на поиск путей эффективного решения кадровых проблем госслужбы. Двигаться надо не по пути бездумного отрицания, а по пути синтеза, удержания и наращивания

всего позитивного, через возникновение и разрешение все новых и новых трудностей, противоречий. В сущности, трудности обновления кадровой работы в органах государственной власти и управления связаны не только с инерцией прошлого, но и с не последовательностью, относительной слабостью или даже бюрократическим искажением некоторых нововведений, непродуманностью механизмов реализации принимаемых решений в области кадровой политики.

Следует признать, что на протяжении всего времени после принятия программы реформирования госслужбы РФ на 2003–2005 гг. именно частные меры берут верх, которые перевешивают, затмевают стратегию, отодвигают ее на задний план. Таким образом, нарушается диалектическое соотношение общего и частного в кадровой работе. Тогда как здесь особенно важно соблюдать разумную пропорцию. Тактические меры есть средство достижения стратегических целей, а стратегия, в свою очередь, есть хорошая основа для решения текущих задач. Идя на всякие преобразования, необходимо четко представлять себе, в чем, собственно, этот переход должен состоять, от чего и к чему он ведет.

Современные тенденции в кадровой политике заключаются в следующем:

- во-первых, не существует двух мнений по поводу того, что комплексная перспективная научная концепция кадровой работы в системе госслужбы еще не выработана. Механизм такой работы еще не настроился на поиск новых прогрессивных и эффективных вариантов решения назревших кадровых проблем. Авторитарно-субъективистский подход к кадровым вопросам ослаблен, но не сломан, кадровая политика еще не имеет тех предохранителей, что позволили бы блокировать всякое проявление волюнтаризма, ведомственности, семейственности и других видов произвола при решении кадровых вопросов. В настоящее время надо ставить вопрос так: изменения в кадровой политике, работе с персоналом должны привести к созданию «критической массы» работников нового типа на всех уровнях государственного и муниципального управления. Важно правильно определить пути и средства достижения этой главной цели.

- Во-вторых, для успешного решения вопроса формирования нового поколения кадров для госслужбы необходимо последовательное и глубокое изучение всех фаз (стадий), составляющих процесс воспроизводства трудовых ресурсов для замещения должностей руководителей и специалистов. Ведь степень познания факторов, непосредственно и опосредованно влияющих на данный процесс, определяет эффективность управления этим сложным социально-экономическим явлением. Процессы профориентации, вузовской учебы, послевузовской подготовки, подбора, расстановки, карьерного роста кадров нуждаются в более высоком уровне научного управления со стороны государства, со стороны всех конкретных субъектов кадровой работы не только по причине нынешних трудностей в обеспечении органов власти и управления высококомпетентными кадрами, но и в силу особенностей кадровой работы как специфического самостоятельного вида

общественно-полезной трудовой деятельности. Продуктом такой деятельности является работник; подготовленный к выполнению управленческой функции на профессиональном уровне.

- В-третьих, бюрократизм, формализм, консерватизм и догматизм способны погубить любое ценнейшее начинание в кадровой работе, они тиражируют отжившие или не оправдавшие себя формы и методы кадровой работы, порождают в отношениях между субъектами и объектами кадровой работы ненормальные ситуации прав без ответственности и обязанностей, без достаточных полномочий. В такой ситуации трудно рассчитывать на общий успех в решении кадровых проблем. Взятый курс на обновление кадровой работы (конкурсный отбор кандидатов в кадровый резерв, обязательная аттестация кадров, проведение объективного квалификационного экзамена и др.) обусловлен осознанием тупиковой ситуации - кадровый потенциал госслужбы может воспроизводиться в хиреющем виде, если это воспроизводство будет строиться в рамках прежних стереотипов. Стала очевидной необходимость пересмотра и коренного изменения принципов формирования кадровой политики. Требуется создать механизм управления формированием кадрового потенциала госслужбы на долговременной основе. В качестве такой основы целесообразно шире использовать программно-целевой подход.

- В-четвертых, длительное время практика кадровой работы была и продолжает оставаться нацеленной не на рачительное эффективное использование имеющихся возможностей, а на откровенное расточительство, на то, чтобы различные технологические звенья кадровой работы действовали в угоду отчету, мнимому благополучию без учета получаемых качественно-количественных результатов. Социально-экономические корни этих и подобных им явлений, многих негативных последствий кадровой работы весьма глубоки, борьба с ними, как оказывается, может носить долговременный характер. Пока что в кадровой работе в системе государственной и муниципальной службы продолжает главенствовать форма, а не содержание. Поэтому выработка прогрессивной, перспективной системы, своего рода модели системной организации кадровой работы и управления ею, является задачей первостепенной важности.

1.9. Основные количественные и качественные характеристики кадрового состава государственной и муниципальной службы современной России

Численность работников, замещающих должности гражданской службы в *федеральных государственных органах*, на конец декабря 2017г. составила 38,3 тыс. человек или 77,0% от общей численности работников этих органов²⁾. Штаты должностей гражданской службы были укомплектованы на 85,9% (в 2016г. – на 85,6%).

Среднемесячная начисленная заработная плата *гражданских служащих* в федеральных государственных органах составила 118,8 тыс.

рублей (102,7% к 2016г.).

Федеральная служба государственной статистики опубликовала данные о численности государственных гражданских (далее – гражданских) и муниципальных служащих на региональном уровне на конец июня 2016 г.

В государственных органах Российской Федерации на региональном уровне (в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов Российской Федерации) на конец июня 2016г. замещали должности государственной гражданской службы 675,5 тыс.человек, или 42,3% от общей численности работников¹), занятых в этих органах.

На должностях муниципальной службы было занято 309,2 тыс.человек, или 64,7% от общей численности занятых¹) в органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований.

В общую численность работников в соответствии со штатным расписанием, кроме государственных гражданских (муниципальных) служащих, включаются работники, замещавшие государственные (муниципальные) должности, должности иного вида федеральной государственной службы (сотрудники, имевшие специальные звания), должности, не являющиеся должностями государственной гражданской (муниципальной) службы и персонал по охране и обслуживанию зданий.

Укомплектованность должностей гражданской службы на региональном уровне составила 94,9%, а должностей муниципальной службы – 96,3%.

Распределение численности гражданских и муниципальных служащих органов исполнительной власти на региональном уровне по федеральным округам на конец июня 2016 г. приведено в диаграмме 2.

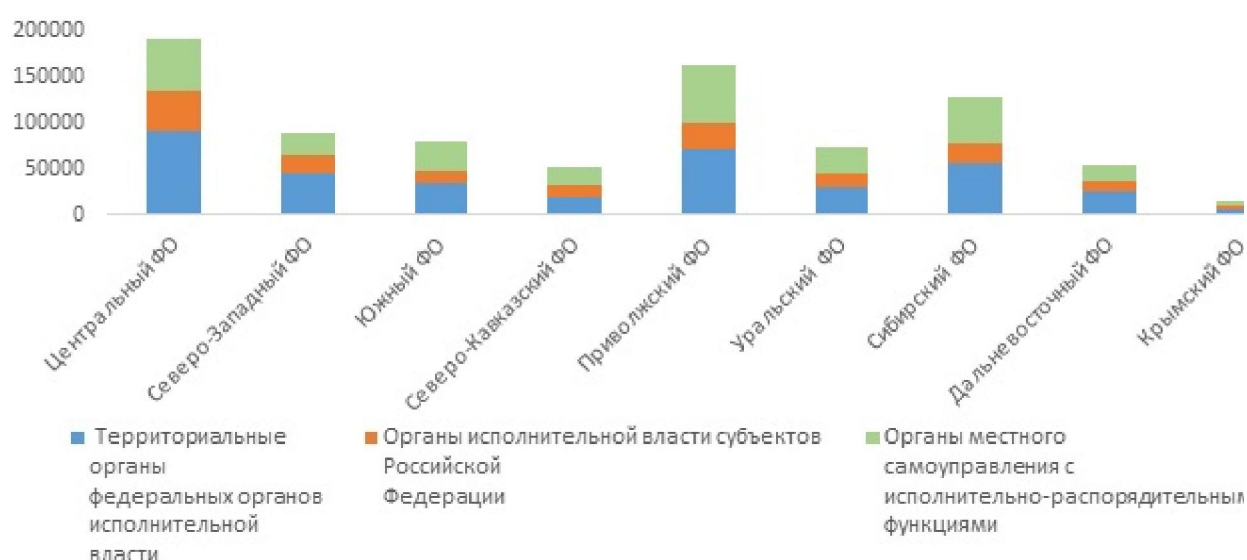


Рисунок 1. Численность работников, замещавших должности гражданских и муниципальных служащих в органах исполнительной власти, на региональном уровне по федеральным округам в I полугодии 2016 г.

На региональном уровне реорганизация действовавших и создание новых территориальных органов федеральных органов исполнительной власти начались в конце 2004 года. Общая численность работников этих органов на конец 2004 г. составила 429,3 тыс.человек.

В органах государственной власти субъектов Российской Федерации было занято на отчетную дату 220,6 тыс.человек. Прирост общей численности работников этих органов на 1% обусловлен ростом численности занятых в органах законодательной, судебной власти и других государственных органах. Численность работников органов исполнительной власти сократилась на 0,9 тыс.человек (на 0,5%), что также связано с реорганизацией этих органов в отдельных субъектах Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в отдельных субъектах Российской Федерации в 2004 году началось преобразование органов местного самоуправления. Общая численность работников этих органов составила 470 тыс.человек (возросла к 2003 году на 4 тыс. человек или на 0,9%).

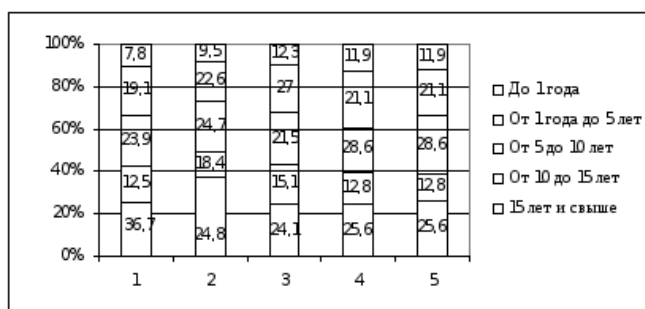
Среди работников, замещающих государственные должности в органах исполнительной власти 70,4% составляют женщины, в органах законодательной власти их значительно меньше – около 55,5%.

Основная часть работников, замещающих государственные должности (80,7%), имеет возраст от 30 до 50 лет, лица пенсионного возраста составляют 1,1%. Средний возраст работников, замещающих государственные и муниципальные должности в законодательной, исполнительной и судебной власти составляет в среднем 40 лет.

В целом 24,9% лиц, замещающих государственные должности, проработали в государственных органах свыше 15 лет. В законодательных органах этот контингент составил 36,7%, в исполнительных – 24,8%, в судебных органах и органах прокуратуры – 24,1%, в «других государственных органах» – 25,6%.

В 2003 г. на государственную службу поступили 66,9 тыс. человек (10% от общей численности замещающих государственные должности), не имевших опыта работы в государственных органах. В законодательных органах доля работников, не имевших практики работы в государственных органах, составила 7,8%, в исполнительных – 9,5%, в органах судебной власти и прокуратуры – 12,3%, в «других государственных органах» – 11,9%.

Более высокий образовательный уровень отмечен в органах законодательной власти и «других государственных органах». Доля работников из числа лиц, замещающих государственные должности, имевших высшее профессиональное образование, составила в этих органах соответственно 90% и 86%. В органах исполнительной власти и прокуратуры она составила 79% и соответственно 75%. Наибольший удельный вес числа лиц, не имевших профессионального образования, в органах судебной власти и прокуратуры (8,3%).



1 – все государственные должности; 2 – органы законодательной власти; 3 – органы исполнительной власти; 4 – органы судебной власти и прокуратура; 5 – другие государственные органы.

Рис. 2. Состав работников, замещающих государственные должности, по стажу работы в государственных органах по ветвям власти на 1 сентября 2013 года (в % от общей численности работников на государственных должностях в органах соответствующих ветвей власти)

Состав работников, замещающих государственные должности, по образованию на 1 сентября 2013 г. характеризуется данными, представленными в таблице 2.

Всего на государственных должностях в государственных органах Российской Федерации работали 8,2 тыс. кандидатов и докторов наук, из них 4,4 тыс. замещали государственные должности в федеральных органах.

37,5% от общей численности замещающих государственные должности на 1 сентября 2013 г. составляют специалисты с высшим образованием по группе специальностей «экономика и управление», 25,0% имеют юридическое образование и 17,4% – высшее техническое образование, 2,3% – по специальности «государственное и муниципальное управление».

Из числа юристов, замещающих государственные должности, основная часть (87,3%) занята в органах судебной власти и прокуратуры, в исполнительных органах – 10,6%, в законодательных – 20,1%.

1.10. Особенности анализа и диагностики кадровой ситуации

Кадровая ситуация – это совокупность обстоятельств, положение, обстановка, сложившаяся в результате взаимодействия различных элементов структуры кадрового корпуса и условий, побуждающих и опосредующих его активность. Кадровая ситуация характеризуется системой показателей. Ее анализ предполагает рассмотрение величины этих показателей, как на момент исследования, так и в динамике. В результате анализа выявляются основные закономерности и направленность кадровых процессов за определенный период, определяются тенденции их дальнейшего развития и социально-экономические последствия.

Изучение кадровой проблематики, находящейся в поле зрения аналитиков, позволяет определить следующую совокупность исследуемых проблем:

1. Состояние кадрового корпуса, индикаторами определения которого служат: численный состав работников (по полу, возрасту, образованию, стажу работы, должностям) и его изменения; зарплата работников и надбавки к ней, а также различные сочетания этих индикаторов.

2. Структура должностей в штатном расписании, ее динамика. Соответствующие им функциональные обязанности, вакансии, текучесть кадров.

3. Формирование и развитие кадрового потенциала и резерва.

4. Прохождение службы, планирование карьеры.

5. Оценка служащих, конкурсный отбор, аттестация.

6. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров.

7. Состояние нормативно-правовой базы кадровой работы и другие.

Диагностика кадровой ситуации является специальным видом аналитической деятельности, изучающим проблемные поля кадровых процессов, и представляет собой последовательную технологическую цепь взаимосвязанных видов аналитической деятельности.

На теоретическом уровне это - описание проблемной ситуации, определение цели и задач диагностики, ее предмета, интерпретация основных понятий, с помощью которых описывается предмет диагностики, выдвижение гипотез, обоснование методики анализа. На структурно-функциональном уровне – построение логико-семантической модели предмета исследования, изучение его структуры и функций составляющих его элементов, а также поиск эмпирических показателей кадровых явлений для последующего сбора информации. На практическом уровне диагностики собирается интересующая информация в соответствии с ранее разработанными показателями. Затем осуществляется процесс восхождения от частного к общему в анализе полученной информации – сначала первичный, потом структурно-функциональный (но уже не на уровне модели, а на базе реальной информации) и, наконец, опять теоретический.

В результате диагностической деятельности разрабатывается проблемное поле изучаемого объекта, то есть составляется схема выявленных проблем, производится их структурирование по степени важности, выявляются причинно-следственные связи и стартовая проблема. Затем обосновываются возможные пути решения этих проблем. На этом диагностическая деятельность завершается.

Диагностика кадровой политики осуществляется с помощью конкретных аналитических методов и инструментов. Метод - это путь к источнику информации о проблемах, существующих в кадровых процессах. Можно выделить три основных источника такой информации: сознание персонала государственной и муниципальной службы, его поведение, а также документы, отражающие кадровые процессы в органах власти. Способы получения необходимой информации (методы) дифференцируются также на три группы соответственно этим источникам: опрос, наблюдение и контент-анализ документов.

Все остальные эмпирические методы производны от этих основных.

1.11. Перспективы модернизации кадровой политики в Российской Федерации и за рубежом

Целью кадровой политики сегодня является формирование новых работников, отличающихся от предшественников высоким профессионализмом, практическими навыками демократического руководства, умениями исполнять традиционные функции власти в условиях рыночной экономики и политического плюрализма; они должны хорошо знать и понимать динамику развития современной России и мира в целом; обладать широким кругозором в различных областях науки; уметь взаимодействовать с гражданами и представителями других сфер общества; обладать такими личностными характеристиками, как: лидерство, интеллект, творчество, стратегическое мышление, организаторские способности, коммуникативные навыки, личная эффективность.

Научное представление о путях развития кадровой политики (ее концепция) сегодня предусматривает решение следующих задач в органах государственной власти:

- рационализация структуры и деятельности государственного аппарата, определение компетенции государственных органов;
- дальнейшая демократизация государственного аппарата, создание условий для гласности и открытости его деятельности, строгое соблюдение законности, искоренение бюрократизма, протекционизма, коррупции и других негативных явлений;
- постоянное совершенствование форм и методов исполнения государственной должности на базе научной организации управленческого труда, использования современных средств организационной и вычислительной техники;
- обоснование финансовых и материальных затрат на содержание органов власти и их эффективности; введение нормативов численности, материальных и трудовых затрат для различных государственных органов;
- определение стимулов и форм ответственности за выполнение должностных функций и демократических процедур их применения; формирование критериев рациональности и социальной эффективности государственной гражданской службы; организация деятельности кадровых служб;
- организация системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, анализ программ обучения и качества обучения выпускников, оценка взаимосвязей органов власти с учебными заведениями;
- определение порядка подбора, конкурсного отбора и аттестации, перемещения, продвижения, профессионального развития, оценки стимулирования и ответственности государственных служащих;
- организация и координация научных исследований в области кадровой политики и работы органов власти;

- мониторинг и создание современной информационной сети;
- статистический учет и анализ кадров по категориям и должностям.

Приоритетными направлениями государственной кадровой политики сегодня являются:

- комплектование органов государственной власти, закрепление государственных служащих, стимулирование профессионального роста, карьеры и эффективного исполнения обязанностей на государственных должностях, укрепление служебной дисциплины;
- повышение престижа государственной гражданской службы, решение вопросов социальной защищенности кадров;
- формирование кадрового потенциала и резерва с учетом существующих государственных должностей и перспектив развития государственных органов, а так же образовательных и возрастных изменений в составе кадров;
- формирование и развитие системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров на основе государственного заказа, повышение эффективности и качества обучения;
- переподготовка и повышение квалификации лиц, впервые принятых на госслужбу, и их профессиональная адаптация на соответствующих государственных должностях.

В последние десятилетия многие зарубежные страны находятся в перманентном состоянии административных реформ.

Можно выделить универсальные для всех стран основные направления данных реформ:

1. Модернизация системы управления, целью которой становится *оценка результатов административной деятельности*. Успехи разных стран в этом направлении различны, но общая тенденция едина: основное внимание уделяется достигнутым результатам, а не затраченным усилиям, внедряются новые технологии бухгалтерского учета и методы оценки эффективности, свойственные частному сектору.

2. *Придание динамики управлению человеческими ресурсами*: гибкое применение статусных положений и норм трудового права, дифференцированный подход к оплате труда в зависимости от результата, мотивация работников на достижение результата администрацией через придание им дополнительной ответственности, поиск эффективных методов работы.

3. *Упрощение и модернизация административных структур*: опора административных структур на специальные агентства, управляемые по типу частных предприятий, широкое использование механизмов контрактного управления, внутреннего и внешнего аудита, улучшение качества оказываемых услуг, первоочередное внимание удовлетворению потребностей посетителей-клиентов, реформа центральных администраций, упрощение административных процедур, развитие электронных средств информации и коммуникации.

Тема 2. Роль и место кадровой политики в системе государственного и муниципального управления

2.1. Сущность кадровой политики как социального явления

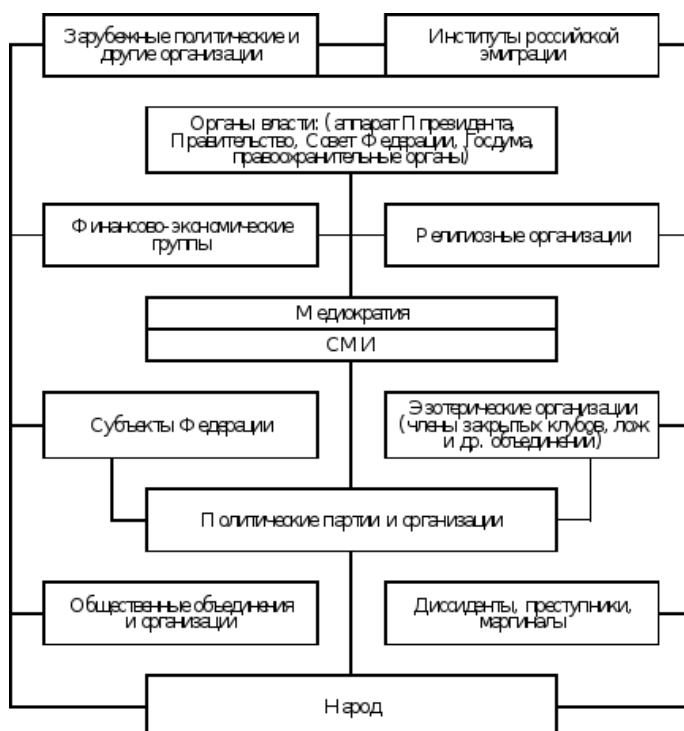
Кадровая политика как социальное явление имеет многосубъектную и многоуровневую структуру по содержанию значительно шире, чем государственная кадровая политика, главным субъектом которой выступает государство. Последнее не может и не должно брать на себя решение всех кадровых вопросов, ибо есть и другие субъекты кадровой политики, которые в рамках общегосударственных основ и рамочных договоренностей имеют свою стратегию и тактику работы с персоналом. Это партии, крупные, самостоятельно хозяйствующие субъекты, профсоюзы и т.д.

Объектом изучения кадровой политики как научной дисциплины являются кадровые процессы в органах государственной власти, то есть способ достижения ими своих кадровых целей, обусловленный имеющимися средствами. Предметом данного курса является механизм реализации этой политики в органах государственной власти.

Под субъектом государственной кадровой политики понимается носитель определенных законом компетенции, прав и ответственности в разработке и реализации государственной кадровой политики, активный участник кадровых процессов

Субъекты государственной кадровой политики в органах государственной власти условно можно разделить на две группы. Одна из них находится внутри органов государственной власти и дифференцируется на участников кадровых процессов – государственных служащих (персонал) и политических руководителей органа власти. Вторая группа субъектов кадровой политики находится вне органов государственной власти – это социальные силы, политические партии, общественные организации, оказывающие свое влияние на кадровую политику государства.

В самом общем виде совокупность всех субъектов, влияющих на государственную кадровую политику можно представить в виде следующего рисунка (см. рис. 3).



Рисунок

3. Структура социального влияния на органы власти.

Кадровые потребности субъекта власти – есть его субстанциональные потребности, т.е. потребности его социального бытия. Эти потребности многообразны по содержанию и подразделяются на материальные и духовные, естественные, общественные, личные и другие. Каждая из этих групп имеет свою структуру и определенным образом классифицируется.

Основные жизненные потребности человека: зарабатывать на жизнь, создавать себе материальный комфорт, потребность в безопасности – желание чувствовать себя защищенным, ощущать стабильность и надежность своего положения, потребность в социальных связях (иметь определенное положение в обществе, находиться рядом с людьми и общаться с ними, иметь теплые отношения с окружающими, быть принятым и понятым ими) – все они присущи субъекту власти и его кадрам.

Среди наиболее известных кадровых потребностей субъекта государственной власти – потребности в кадровом обеспечении должностей органов государственной власти, обновлении кадрового корпуса по тому или иному параметру (возрасту, полу, образованию, партийной принадлежности), наращивание ресурсов влияния в той или иной сфере властвования, изменение характера протекания тех или иных кадровых процессов и т.д.

Субъект власти осознает свои кадровые потребности испытывая нужду в людях того или иного образования, возраста, обладающих собственными (личностными или социальными) ресурсами влияния на окружающих. Осознав эту потребность субъект преобразует и формулирует ее как цель своей кадровой деятельности. С осознания кадровых потребностей и преобразованием их в цели деятельности и начинается кадровая политика.

2.2. Средства и способы реализации государственной кадровой политики

В кадроведении механизмом реализации государственной кадровой политики называется система, предназначенная для преобразования, движения кадровых процессов в заданном направлении. Выделяются механизмы: нормативно-правового обеспечения; организационного обеспечения; научно-информационного; и учебно-методического обеспечения государственной кадровой политики. Данный перечень механизмов не исчерпывает все существующие системы регулирования кадровых процессов, существует еще и экономическое, социальное и иные средства влияния на кадровые процессы.

Все механизмы реализации государственной кадровой политики нацелены на людей. Это позволяет выявить следующие способы влияния:

1. Способ принуждения. В его основе – силовое влияние на человека, как биологическое существо, на его физическую сущность.

Субъект власти своей силой заставляет других делать то, что ему надо или угрожает силой (угроза силой). Из имеющихся у субъекта средств силового влияния (армия, силовые структуры, тюрьмы, секретные службы и т.д.) конструируется механизм для достижения тех или иных кадровых целей: свержение правящего режима, отстранение от должности, включая физическое насилие и даже уничтожение политических противников и т.д. и т.п. Все эти механизмы основаны на принципе принуждения людей к действию или бездействию (по желанию субъекта).

2. Способ убеждения. В его основе – информационное рациональное влияние на разум человека, его сознание. Субъект власти фактами и аргументами убеждает людей действовать так, как ему надо, а не иначе. Для этого он выстраивает специальные механизмы из средств массовой информации, научных, учебных и иных заведений, которые побуждают голосовать за одних и против других политических лидеров, требует отставки одних и прихода на их место других и т.д.

3. Способ внушения. На основе этого принципа построены механизмы социального влияния на подсознание людей, на их чувства. Эти механизмы конструируются из средств литературы и искусства, религии, мистики и т.д. Механизмы иррационального влияния преследуют те же кадровые цели, но построены иначе и состоят из другого материала.

4. Способ социального дизайна. В его основе – влияние не на людей, а на условия их жизнедеятельности, на конструирование оптимальных условий для желаемых действий людей. Это влияние на социальную сущность человека, его социальное окружение. На этом принципе основаны механизмы регулирования кадровых процессов: правовые, экономические, политические, социальные.

В качестве элементов (блоков) того или иного механизма реализации государственной кадровой политики субъект власти использует имеющихся в его распоряжении средства:

1. Социальные субъекты: народонаселение, объединения граждан, их семьи.

2. Условия жизнедеятельности: уровень жизни; все виды обслуживания населения; жилищное, транспортное, торговое и другое, включая здравоохранение, образование, науку, культуру и искусство.

3. Социально-политические: административно-правовые, экономические и социальные институты: органы власти, силовые структуры, финансы, общественные организации и т.д.

4. Природную среду обитания: земельные участки и иные природные ресурсы.

Те из них, которые задействованы для решения кадровых проблем, выступают факторами влияния на государственную кадровую политику. Из них выстраиваются социально-технологические блоки таких конструкций, как: институт номенклатуры, кадровый резерв органов власти; комплексы всевозможных гарантий, льгот, оплат и т.д.

2.3. Социально-политические условия формирования и реализации кадровой политики

Социальные факторы оказывают свое влияние на кадровую политику двояко:

1) стихийно, сами по себе, что порождает самовоспроизводство кадровых процессов и кадровой политики, в русле сложившихся традиций;

2) целенаправленно, когда субъект выстраивает их по своему усмотрению, для регулирования протекающих кадровых процессов в нужном ему направлении.

В обоих случаях социальные факторы задают кадровой политике определенные социальные условия, оказывают свое воздействие на характер и формы протекания кадровых процессов. Это обстоятельство заставляет исследователей обращать внимание на социальную детерминацию государственной кадровой политики, на то, каким образом она воспроизводится в разнообразных политических, экономических, этнических и других условиях, и каким образом закономерные социальные связи превращаются в движитель кадровых процессов.

В основе классификации факторов социальной детерминации кадровой политики лежат следующие основания:

1. Социальные субъекты: личность, семья, социальные группы.

2. Социальные условия жизнедеятельности: уровень жизни, различные виды обслуживания населения, включая здравоохранение, образование, культуру и искусство.

3. Общественный строй: социальная структура общества, его экономическая и политическая системы.

4. Природная среда обитания.

Первая группа факторов кадровых процессов – социальные субъекты: личность, семья, социальные группы – характеризуются в социологии и социальной статистике, главным образом, демографическими, социально-психологическими и другими показателями, такими как: рождаемость,

смертность, состав семьи, ее численность, браки, разводы, состав, функции и другие характеристики коллективных субъектов общественных отношений.

Структуру личности государственного служащего можно представить еще более детально, рассмотрев ее основные параметры: физические, психические, социально-психологические и социальные. Каждый элемент этой структуры при определенных условиях может стать и становится решающим фактором кадровой политики.

Второй группой факторов кадровой политики в системе государственной власти являются социальные условия жизнедеятельности населения и самих государственных служащих. К ним относятся:

1. Уровень жизни, который измеряется занятостью населения, долей трудоспособного населения, его распределением по отраслям народного хозяйства и регионам, распределением населения и государственных служащих по источникам средств к существованию; условиями и охраной труда, измеряемыми тяжестью труда, его механизацией, заболеваемостью, отношением к труду, его производительностью, качеством, квалификацией, участием в управлении, творчеством и удовлетворенностью своим трудом; трудовой дисциплиной, доходами населения и государственных служащих, оплатой труда, номинальной и реальной зарплатой, конкретными доходами, налогами и отчислениями, выплатами и льготами из общественных и ведомственных фондов потребления.

2. Жилье, коммунальное, транспортное обслуживание и услуги связи, которые измеряются имеющейся жилплощадью и улучшением ее качества, благоустройством жилищ, их оснащенностью различными видами коммунальных удобств, удельным весом расходов на квартплату и коммунальные услуги, общим объемом транспортного обслуживания, его видами.

3. Торговое и бытовое обслуживание населения, измеряемое объемом розничного товарооборота в рублях на душу населения, реализацией бытовых услуг населению, формами и культурой обслуживания, общественным питанием и спросом населения. Они измеряются уровнем цен, национальными и другими особенностями населения.

4. Здравоохранение, физкультура, спорт и туризм, образование – измеряются, соответственно, уровнем здоровья и заболеваемостью населения, в том числе по видам болезней; временной нетрудоспособностью, физическими недостатками, средним возрастом населения, смертностью, обеспеченностью медицинской помощью; сетью санаториев, пансионатов и мест в них, количеством времени, затрачиваемым на отдых, туризм, физкультуру и спорт; количеством учреждений образования, уровнем и качеством образования, повышением квалификации; временем, затрачиваемым на образование.

5. Мораль, общественное мнение, средства массовой информации, культура, досуг – измеряются, соответственно, господствующими в обществе и коллективе правилами и нормами поведения; отношением населения и госслужащих ко всем сферам и явлениям общественной жизни; числом

читателей, зрителей, слушателей; количеством СМИ, культпросветучреждений и учреждений культуры и искусства; содержанием информации, временем, затрачиваемым на общение со СМИ, учреждениями культуры и искусства, на отдых, уровнем общей культуры человека.

Третью группу факторов кадровой политики в органах власти составляет общественный строй, включающий в себя экономическую и политическую системы, социальную структуру общества. Экономическая система определяется такими показателями, как структура собственности: частная, коллективная, государственная, муниципальная и др.; развитие экономики характеризуется национальным богатством, национальным доходом, ресурсами, производством средств производства и предметов потребления, капитальными вложениями в непроеизводственную сферу, расходами на социально-культурные мероприятия. Политическая система власти измеряется ее типом, характером распределения в обществе, количеством, численным составом и направленностью деятельности политических партий и общественных движений; типом и формами государственной власти, государственным устройством общества, политическим режимом, оборонной мощью страны. Социальная структура общества характеризуется: социальным составом населения (городское – сельское, рабочие – служащие), занятостью населения, числом учащихся и пенсионеров, характером труда (умственный, физический и т.д.), классовым составом (крестьяне, рабочие, предприниматели и др.), нациями и народностями, их численностью и положением в обществе.

2.4. Сущность социального воспроизводства кадров и основные элементы воспроизводственного цикла (стадии, этапы, фазы)

Под социальным воспроизводством кадров в системе государственной власти понимается непрерывный процесс их формирования и замещения ими вакантных кадровых должностей в этих органах.

Содержание этого воспроизводства составляют:

- 1) воспроизводство самих органов власти,
- 2) их социального статуса и организационной структуры,
- 3) образа жизни и деятельности, то есть воспроизводство всей системы властных отношений.

Сущность кадрового воспроизводства - в воссоздании социальной субстанции государственной власти, восстановлении ее социальных ресурсов, а, вместе с ними и способности органов власти выполнять свои функции.

Воспроизводство обеспечивает стабильность власти и непрерывность удовлетворения потребностей ее субъекта. Со сменой субъекта или его потребностей меняются и кадры органов власти. Воспроизводство кадров протекает примерно в таких же условиях, в каких протекало становление и развитие их предшественников, что обеспечивает социальное наследование качеств, необходимых для исполнения должностных обязанностей.

Кадровое воспроизводство обусловлено, во-первых, результатами деятельности предшественников (уставами, положениями, должностными инструкциями), во-вторых, собственными качествами: опытом, знаниями и потребностями кадров, в-третьих, – целью деятельности и функциями того органа власти, в котором они проходят службу.

Способы кадрового воспроизводства органов власти – исторически определенные типы системы воздействия социальных факторов, определяющих вступление граждан на соответствующие должности в органах власти. Можно различить два основных способа: стихийный и управляемый.

Характер воспроизводства – его отличительные особенности. По характеру различаются: простое, расширенное и суженное воспроизводство. Простое – повторяет процесс кадрового воспроизводства в прежних объемах, обеспечивая подобие деловых, личностных качеств старых и новых служащих. Расширенное – увеличение числа служащих или усложнение их обязанностей, повышение требований к их знаниям, навыкам, умениям. Суженное – соответственно, их уменьшение. К характерным особенностям воспроизводства относятся также его масштабы (количественные параметры) и темп (время воспроизводственного цикла).

Социальными факторами кадрового воспроизводства называются наиболее активные элементы социальной сферы жизнедеятельности общества, определяющие это воспроизводство. Упорядоченная совокупность таких факторов составляет социальный механизм воспроизводства, а упорядоченная совокупность таких механизмов – формирует социальную технологию воспроизводства.

Факторы можно объединить в четыре основные группы.

Первая – мегафакторы (космос, планета, природа).

Вторая – макрофакторы (страна, этнос, общество, государство).

Третья – мезофакторы (мезо – средний, промежуточный), факторы воспроизводства, выделяемые по месту и типу поселения, в которых живут кадры (регион, село, город, поселок,); по социальной принадлежности, по принадлежности к тем или иным субфакторам.

Микрофакторы – непосредственно влияющие на конкретных людей – микросоциум: семья, группы общения.

Все элементы социальной сферы жизнедеятельности общества могут при определенных условиях выступать факторами социального воспроизводства кадров. Группировка данных элементов до уровня действующих в стране статистических показателей представлена на рисунке 4.

Для того, чтобы социальные механизмы и технологии пришли в движение, необходимы энергетические импульсы – движущие эти механизмы и определенные условия. Этим и **являются потребности социальных субъектов** – участников воспроизводственного процесса.

А условиями воспроизводства предстает совпадение определенных социальных обстоятельств, без которых кадровый процесс невозможен. К таким обстоятельствам относится наличие:

1. Органа власти и его потребностей в определенных кадрах.
2. Претендентов на вхождение в эти органы, со своими потребностями во власти.
3. Наличие благоприятной социальной среды, с ее потребностями в этом кадровом процессе и ее участниках.

Потребности органа власти в кадрах проявляются в требованиях, которые он к ним предъявляет: необходимые знания, навыки, умения, опыт, личностные качества. Потребности личности (они многообразны) сконцентрированы в стремлении обрести определенные властные полномочия. Потребности социальной среды в данном органе власти и его бесперебойном функционировании предстают в виде потребляемых обществом функций государственного органа власти, обеспечивающего свою часть его самоорганизации и жизнедеятельности.

Совместное наличие трех указанных обстоятельств не только «запускают» процесс воспроизводства кадров в органах власти, но и в зависимости от интенсивности действий каждого из них, определяют его способ и характер. Каждое из обстоятельств детерминирует собою кадровый процесс. В результате устанавливаются закономерные связи элементов воспроизводственного цикла, всей системы кадровых процессов в системе государственной власти.

Этот цикл начинается с формирования интереса, потребности к деятельности в структурах государственной власти и необходимых для этого качеств (знаний, навыков, умений), продолжается в ходе замещения вакансий и исполнения должностных обязанностей и завершается отставкой, пенсионным обеспечением. В целом воспроизводственный цикл предстает в виде трех последовательных качественно различных стадий становления, развития и угасания кадров. Эти стадии в свою очередь разделяются на ряд этапов, через которые кадры проходят свое развитие. Каждый из этапов определяет особые формы поведения и стиль жизни, общественные связи, в которые последовательно вступают кадры в течение своей жизнедеятельности. Все вместе это предстает в виде дифференцированных стадий социального производства кадров: дослужебной, служебной и постслужебной.

ДОСЛУЖЕБНАЯ СТАДИЯ

1. Этап общего образования и развития.
2. Этап овладения основами госслужбы.

СЛУЖЕБНАЯ СТАДИЯ

3. Этап вступления в должность.
 - 3.1. Фаза отбора претендентов.
 - 3.2. Фаза испытаний.
 - 3.3. Фаза освоения должности, адаптации.
4. Этап прохождения службы (служебной карьеры).
 - 4.1. Фаза исполнения должностных обязанностей и повышения квалификации.
 - 4.2. Фаза оценки деятельности и аттестации.

4.3. Фаза переподготовки.

5. Этап отставки.

5.1 Фаза накопления и осмысления проблем и противоречий.

5.2. Фаза увольнения с госслужбы.

ПОСТСЛУЖЕБНАЯ СТАДИЯ

6. Этап трудовой деятельности вне органов власти

7. Этап пенсионный.

2.5. Сущность процесса профессионализации государственной гражданской службы

Система профессионализации персонала представляет собой такую совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных социальных институтов, которая обеспечивает выявление способностей человека, оказание ему помощи при выборе профессии, формирование и рациональное использование его профессионального опыта.

В числе важнейших задач системы профессионализации можно выделить следующие. Во-первых, обеспечить формирование требуемого и по количеству, и по качеству состава персонала, профессиональный опыт которого был бы адекватен уровню развития и разделения труда в обществе. Во-вторых, помочь человеку рациональным образом распорядиться своими способностями, профессиональным опытом, сделать так, чтобы наибольшее количество людей было занято в тех видах труда, которые наиболее соответствуют их способностям.

Чтобы оказать помощь человеку в профессиональном становлении, развитии и реализации его профессионального опыта, общество за исторически длительный период выработало для этого разнообразные формы, создало специальные социальные институты, методы, разработало критерии и принципы. Все это составляет систему профессионализации человеческой деятельности, в том числе и систему профессионализации труда государственных гражданских служащих. Важными компонентами этой системы выступают: профессиональная ориентация и профессиональный отбор; накопление и передача профессионального опыта через разнообразные организационные формы, и, прежде всего через развитие системы профессионального образования; управление персоналом, его профессиональным опытом, что составляет содержание работы с кадрами, персоналом; постпрофессиональное образование (повышение квалификации, переподготовка и т. д.).

В настоящее время ситуация с профессиональной ориентацией молодежи на работу в государственных органах власти осложнена целым рядом факторов. Среди них - отсутствие системы работы с будущими молодыми политиками как на федеральном, так и на региональном уровне, отсутствие организации работы по профессиональной ориентации на профессии и должности в сфере государственного управления не только среди молодежи, но и среди взрослого населения.

Формой помощи человеку в профессиональной самоидентификации выступает профотбор, а также другие методы и виды отбора на более поздних этапах профессионального развития персонала управления. Одна из главных задач профессионального отбора состоит в том, чтобы обеспечить как можно более точное совпадение актуальных, т. е. проявленных, а по возможности и потенциальных, скрытых способностей человека и требований конкретной профессии или должности. Профессиональный отбор - один из способов изменения качественного состава персонала любой структуры, важнейший фактор повышения эффективности работы органов управления, государственных органов власти.

По сути, государственный гражданский служащий попадает в систему пролонгированного (длящегося практически весь период его службы) профессионального отбора. Одна из проблем сегодняшнего дня в становлении системы профессионального отбора в государственной гражданской службе – недооценка роли науки в профессиональной идентификации способностей человека и требований государственных должностей государственной гражданской службы.

Важнейшим этапом индивидуальной профессионализации является овладение профессиональным опытом государственной гражданской службы. В силу сложности и ответственности труда в сфере государственного управления профессиональная специализация, т. е. овладение профессией государственной гражданской службы в организованных формах (обучение в учебных заведениях), является преобладающей формой включения в эту сферу деятельности. Это означает, что человек, избирающий своим основным поприщем государственную гражданскую службу, должен иметь профессиональное образование по специализации государственных должностей государственной гражданской службы или же соответствующий профессиональный опыт.

Тема 3. Кадры государственных органов как социальная субстанция субъекта власти

3.1. Формирование кадрового потенциала и резерва органов государственной власти

На допрофессиональной или дослужебной стадии формируется тот кадровый потенциал и резерв органов государственной власти, тот человеческий материал, из которого состоит субъект власти. В процессе развития и социализации подрастающего поколения формируются граждане государства, получающие конституционное право на замещение должностей в органах государственной и муниципальной власти. Но не все, кто имеет право, желают посвящать свою жизнь службе в органах власти. Существуют определенные требования, которым должен соответствовать гражданин, желающий посвятить себя государственной гражданской службе и занять кадровую должность. Совпадение желаний личности с требованиями

субъекта власти должно дополняться потребностью общества в том виде власти, который этот субъект осуществляет в данное время в данном месте. Лишь совпадение этих обстоятельств создает условия для «превращения» гражданина в государственного гражданского служащего.

Рубежом этого перехода является накопление у гражданина совокупности ресурсов, требуемых субъекту. Требования субъекта власти задают параметры, в которых воспроизводится кадровый потенциал и резерв.

В процессе общего развития и образования граждан, субъект власти формирует у потенциальных кадров свои базовые ценности, воспроизводит язык общения, усвоение традиций, тех знаний и умений, которые ему необходимы. Предаст новому поколению кадров в сжатом, концентрированном виде опыт предшествующих. Осуществляется эта работа с помощью таких «социальных инструментов», как органы общего и профессионального образования и многочисленные общественные организации воспитательного плана. В этот период у определенной части молодых людей под влиянием семьи, школы, вуза и других факторов формируются интересы, качества и навыки будущих политиков и государственных служащих, осуществляется профессиональная ориентация на службу в тех или иных органах государственной власти.

Так формируется кадровый потенциал органов власти. Субъект власти всегда уделял этому определенное внимание: выявлял лиц, пригодных к службе в своих органах, организовывал и стимулировал их подготовку в детских политических организациях: юнкеров, бойскаутов, комсомольцев в военизированных и технических организациях и клубах и т.п.

Овладение практическими основами управления и властвования проходят в трудовых коллективах. В них гражданин реализует сформированные в учебных заведениях знания, умения, навыки и обретает новые качества и опыт. Жизнь отбирает лиц, способных к выполнению функций власти и наделяет их ею в трудовых коллективах, по месту жительства. Личность получает здесь первый опыт своей властной деятельности в качестве лидера того или иного ранга в общественной организации или руководителя на производстве. Именно из этой когорты – руководителей производства и лидеров, политических и общественных организаций субъект власти и приобретает свои кадры.

Имея определенный опыт для начала службы в органах власти, эти лица не всегда имеют специальные знания. Для их получения субъект власти создает сеть своих вузов, готовящих людей по специальности «Государственное и муниципальное управление». Действует Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации и сеть региональных академий с их многочисленными филиалами. Они дают необходимое высшее специальное образование, как первое, так и второе. Таким образом, завершается формирование кадрового потенциала для пополнения органов государственной власти новыми кадрами.

В большинстве случаев переход на государственную гражданскую службу как новый этап жизнедеятельности гражданина определяется не

только его личными потребностями, но и детерминирован извне социальными причинами.

Профессиональная или служебная стадия начинается с **этапа вступления в должность**. Здесь происходит отбор кадров, их испытания, осуществляется процедура вступления в должность, адаптация, индивидуализация и интеграция кадров в органе государственной власти. Каждый из перечисленных кадровых процессов составляет определенную фазу жизненного цикла кадров на данном этапе.

На фазе отбора претендентов выделяются следующие элементы взаимодействия претендента и органа власти: 1) рассмотрение содержания предстоящей работы, требований к кандидату; 2) поиск претендентов (должностей), сбор информации о них.

На фазе испытаний определяется степень соответствия претендентов тем требованиям, которые к ним предъявляются. Испытания могут проводиться в виде конкурсов документов или конкурса-испытания. При конкурсе документов конкурсная комиссия оценивает участников на основании документов об образовании, о прохождении государственной гражданской службы и о предыдущей трудовой деятельности, а также на основании рекомендаций, результатов тестирования, других документов, представляемых по решению соответствующих органов по вопросам государственной гражданской службы.

Для гражданина, впервые принятого на государственную должность, как правило, устанавливается испытательный срок. Все испытания завершаются для претендента подписанием контракта с органом власти, если законом не определен иной способ вступления в должность. Выдержавший все испытания претендент приступает к исполнению должностных обязанностей, осваивает должность и адаптируется в ней. Став государственным гражданским служащим, гражданин приобретает соответствующие права и добровольно возлагает на себя определенные обязанности и ограничения. Обретение полномочий государственной власти связано с усвоением действующих в органах власти норм, овладением соответствующими формами и средствами исполнения своих обязанностей.

В процессе адаптации осуществляется психологическая переориентация граждан, которая заключается в необходимости приспособления к новым условиям службы, в понимании того, к чему и почему следует приспособиться; усваивается информация о новых условиях службы и вытекающих из этого требованиях; происходит самооценка имеющихся профессиональных знаний и умений с точки зрения их соответствия – несоответствия новым требованиям; накапливается новый опыт работы в органах власти; апробируются, закрепляются и развиваются положительные и устраняются отрицательные элементы деятельности.

В ходе адаптации происходят индивидуализация и интеграция личности в коллективе, обусловленные противоречиями между достигнутым результатом адаптации и потребностью в реализации своих индивидуальных особенностей, распространении накопленного опыта на другие участки

деятельности. Адаптационный период характерен для вступления как в первую должность властной структуры, так и в последующие в ходе карьерного продвижения кадров.

Адаптацией, индивидуализацией и интеграцией гражданина на новой для себя должности в органе власти завершается первый этап служебной стадии кадрового цикла – этап вступления в должность – и начинается **новый этап прохождения службы**.

На этом этапе в ходе исполнения должностных обязанностей кадры расходуют свои социоприродные ресурсы и накапливают опыт государственной гражданской службы; деятельность кадров оценивается и периодически аттестуется; происходит повышение его квалификации, классного уровня и переподготовка.

Первая фаза рассматриваемого этапа – повышение квалификации в процессе исполнения должностных обязанностей. Повышение квалификации происходит как стихийно, по мере накопления служебного опыта, так и организовано через специальные формы обучения. Переподготовка заключается в обретении новой специальности или специализации с вручением государственного диплома.

Следует отметить, что в череде кадровых процессов фаза переподготовки, как правило, следует не сразу за фазой повышения квалификации. Между ними располагается фаза оценки деятельности кадров, их аттестации, по итогам которой принимается решение о дальнейшем карьерном продвижении служащего на новую должность, с новыми функциями. Их освоение и составляет содержание фазы переподготовки. Она предшествует новому этапу карьерного процесса.

Прохождение службы в органах государственной власти предусматривает ее периодическую оценку, в ходе которой устанавливается функциональная роль сотрудника, определяются результаты его труда, профессионализм и личностные качества. В этих целях раз в три года в органах государственной власти проводится аттестация сотрудников. Решение о проведении аттестации принимается руководителем государственного органа. Для проведения аттестации формируется аттестационная комиссия, утверждается график ее проведения, составляются списки подлежащих аттестации государственных гражданских служащих, подготавливаются необходимые документы.

Переподготовка – завершающая фаза прохождения службы в определенной должности. Она для того и проводится, чтобы, оставив эту должность, служащий приступил к исполнению новых обязанностей.

Следующий этап в цепи кадровых процессов – **отставка**. Она имеет существенное значение в процессе воспроизводства кадров, кладет начало смене поколений, обновлению власти. Как и все предшествующие этапы и фазы, отставка имеет свои корни в предыдущих и вырастает из них. Отставку порождают накапливающиеся в ходе работы проблемы и противоречия. Прежде всего, это противоречия между требованиями к должности и способностями служащего к их исполнению, а также противоречия между

ожиданиями сотрудника и реалиями службы и другие. С них начинается отсчет первой фазы этого этапа – накопления и осмысления проблем и противоречий службы.

Вторая фаза этапа отставки – увольнение с занимаемой должности. Увольнения можно разделить на три группы: увольнение по собственному желанию сотрудника, по инициативе организации и в связи с выходом на пенсию.

Постпрофессиональная или постслужебная стадия – состоит из двух этапов: **этапа деятельности вне органа власти и пенсионного этапа**. Деятельность вне органов власти связана с переходом в иную социальную ситуацию и несет в себе ряд личностных проблем для увольняемого. Во-первых, он теряет стабильный источник дохода, который обеспечивал его жизнь и жизнь его семьи. Во-вторых, он теряет сферу своей социальной самореализации, которая уже долгое время накладывала свой отпечаток на его жизнедеятельность. В-третьих, теряется его социальный статус и рвутся его социальные связи.

Пенсионный этап завершает трудовую деятельность гражданина. Выход на пенсию неизбежен и заранее планируется, известны его сроки. Поэтому следующие за ним перемены в жизнедеятельности воспринимаются как должное. Возникающие в связи с этим проблемы смягчаются специальными мероприятиями и использованием бывших сотрудников в качестве консультантов, наставников и т. п.

В соответствии с действующим законодательством государственный гражданский служащий приобретает право на пенсию: по выслуге лет, если он имеет необходимый стаж государственной гражданской службы; по инвалидности, если он стал инвалидом на службе. В случае смерти или гибели государственного гражданского служащего его семья приобретает право на пенсию по случаю потери кормильца.

Основным содержанием государственной кадровой политики должна быть преемственность в передаче опыта государственного управления молодым кадрам в сочетании с использованием новейших технологий при отборе и аттестации управленческой элиты.

3.2. Управление воспроизводством кадров в органах государственного и муниципального управления

Управление кадровыми процессами в органах государственной власти (как социальное управление) в самом общем виде есть целенаправленная деятельность субъекта власти по формированию своей социальной субстанции, для наиболее полного удовлетворения своих потребностей и функций государственной власти.

Управление кадровыми процессами – это деятельность субъекта по созданию условий, необходимых для движения и развития кадров с целью оптимизации их функционирования в органах власти в соответствии с

задачами этих органов и приведение состава кадров в соответствие с социальной природой и потребностями властвующего субъекта.

Управление кадровыми процессами, как разновидность социального управления, содержит три компонента. Первый – ядро механизмов управления, включающее целеположение и целеосуществление. Управление может быть внешним (субъект управления находится за рамками системы самих объектов), а также самоуправлением (субъект находится внутри объекта). Вторым компонентом является социальная самоорганизация, т.е. спонтанные процессы внутриколлективного регулирования (лидерство, неформальное группообразование, социальные нормы). Оба названных компонента образуют третий – организационный порядок, включающий в себя как продукты «прошлого» управленческого труда (решения, обобщенные в стабильной должностной структуре, административном распорядке), так и систему стихийно сложившихся правил и норм отношений в коллективе. Оптимальное соотношение этих компонентов предполагает их интеграцию на основе использования возможностей и учета границ каждого из них, снятия возможных противоречий.

Выяснив сущность и структуру регулирования кадровых процессов, как основного средства реализации кадровой политики, мы можем разработать его логико-семантическую модель и представить ее в матричной форме.

Смоделировать регулирование кадровыми процессами можно путем соотнесения этих процессов с основными элементами регулирования. Результат изложен в таблице 5.

В ней мы видим: по вертикали – основные стадии, этапы, фазы кадровых процессов; по горизонтали – пять основных элементов регулирования (управления). В точках пересечения цифрами обозначены элементы управления отдельными этапами кадровых процессов. В таблице их 60. Причем, дослужебная и постслужебная стадии представлены в обобщенном виде (по 10 укрупненных элементов), а служебная стадия как предмет нашего изучения – более детально (40 элементами).

3.3. Сущность процесса профессиональной подготовки и формирования кадров

Профессиональное развитие – это процесс подготовки сотрудников к выполнению новых производственных функций, занятию должностей, решению новых задач, направленный на преодоление расхождения между требованиями к работнику и качествами реального человека.

Формирование кадров осуществляется не только субъективно, но и объективно, в процессе политической социализации, под которой понимается процесс активного усвоения индивидом идеологических и политических ценностей субъекта власти, формирование их в систему установок, определяющую поведение индивида, овладение им одним из видов политической деятельности, а затем одной из профессий, требуемых

штатному политику, государственному служащему. Политическая социализация кадров для органов власти может быть стихийной, относительно направляемой или социально контролируемой.

Стихийная социализация будущих кадров органов власти происходит во взаимодействии и под влиянием объективных обстоятельств их жизни; содержание, характер и результаты которой определяются социально-экономическими и социокультурными реалиями. Относительно направляемая социализация осуществляется, когда государство предпринимает определенные экономические, законодательные, организационные меры для формирования кадров своих служащих, определяя обязательный минимум образования, возраст и сроки службы, возраст выхода на пенсию и т. д. Социально контролируемая социализация (воспитание) происходит путем планомерного создания обществом и государством правовых, организационных, материальных и духовных условий для развития и функционирования своих будущих кадров в обществе. Самовоспитание кадров осуществляется в соответствии с индивидуальными ресурсами и в соответствии или вопреки объективным условиям жизни.

Содержание процесса профессиональной социализации кадров для органов власти заключается в овладении ими должностными ролями: руководителя, эксперта, подчиненного, а также в овладении ролями в неформальной структуре этих органов: сослуживца, лидера, приятеля и т. д.

Субъект власти оказывает свое влияние на объективный процесс стихийного формирования кадров (социализации). Он стимулирует создание и деятельность детских и молодежных, политических, военизированных и иных организаций и движений способствующих формированию необходимых качеств, навыков и умений для своей социальной субстанции.

И в России и за рубежом необходимые субъекту государственной власти качества у его будущих кадров начинают закладываться еще в раннем детстве. Затем он целенаправленно готовит себе кадры в специальных учебных заведениях, а потом доводит до нужного уровня в системе переподготовки и повышения квалификации.

Повышение квалификации кадров проводится субъектом власти совместно со специальными учебными заведениями как в виде курсов и семинаров на базе этих заведений, так и через различные формы обучения в своем коллективе. Обычно обучение кадров осуществляется: 1) при поступлении новичка в орган власти, чтобы помочь ему освоиться и адаптировать свои знания и умения к специфике новой должности; 2) в ходе службы, если у кадров выявлены недостатки в исполнении обязанностей; 3) при перемещении на новую должность, работу или изменении объема полномочий. В нашей стране действует разветвленная система повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Целью повышения квалификации является необходимость ее поддержания на уровне, необходимом для эффективного исполнения постоянно усложняющихся должностных полномочий. Повышение

квалификации проводится по мере необходимости, но не реже одного раза в 5 лет в течение срока службы. Оно осуществляется либо в форме краткосрочного обучения от 72 до 100 часов и заканчивается защитой реферата по решению конкретного вопроса, либо в форме длительного обучения – свыше 100 часов, заканчивающегося защитой выпускной работы для углубленного изучения служебных проблем. Обучение с отрывом от работы обычно длится от двух до шести недель, без отрыва – от шести недель до шести месяцев.

Целью переподготовки является получение сотрудником новой специальности или специализации. Если передвижение планируется в пределах той же группы должностей, которые он замещает, то объем такой переподготовки составляет обычно 500 часов и проходит в сроки от трех до шести месяцев с отрывом от работы или от шести месяцев до года без отрыва от производства. В любом случае она завершается защитой дипломной работы и приобретением новой специализации.

Для приобретения новой специальности на базе уже имеющегося образования государственный служащий проходит переподготовку в высшем учебном заведении по сокращенной программе и приобретает второе высшее образование или в аспирантуре (докторантуре) готовит диссертацию на соискание соответствующей ученой степени.

Для знакомства с новой должностью и закрепления на практике профессиональных знаний и умений проводится стажировка. Она может быть самостоятельным видом дополнительного послевузовского образования.

3.4. Социальная структура кадрового корпуса, и основы его изучения

Социальная структура кадрового корпуса характеризуется следующими параметрами:

- физические: пол, возраст, состояние здоровья, особенности развития (рост, вес, телосложение и т.п.), имидж, жесты, осанка, улыбка, обаяние, энергичность, уверенность, окружение, рабочие аксессуары (визитка, блокнот, кабинет, автомобиль);
- психические: направленность личности; свойства характера; темперамент; память; мышление; воля; способности; особенности речи; преобладающие психические состояния;
- социально-психологические: отношение к себе и своему будущему; отношение к окружающим людям; моральные нормы и ценности; идеалы и убеждения; отношение к труду; цели в жизни; потребности; увлечения и интересы;
- социальные: национальность; социальное положение; профессия; семейное положение; быт и образ жизни; уровень жизни и экономическое положение; политические симпатии; уровень образования и культуры; жизненный опыт.

Все эти параметры отражают социо-природные ресурсы кадров. В органах власти эти ресурсы используются для осуществления властных полномочий и представляют собой личностные ресурсы власти. Та личность, которая накопила этих ресурсов больше других, сможет при взаимодействии оказывать на окружающих определяющее влияние, то есть, осуществлять власть.

В обществе всего лишь три основных источника социальной информации: сознание людей; поведение людей; документы, в широком смысле этого слова, как результат человеческой деятельности.

К каждому источнику проложены свои пути – методы получения информации. Из сознания людей информация добывается методом опроса, во всех его разновидностях: интервью, анкетный опрос, собеседование и т.д. Из поведения людей информация добывается методом наблюдения, во всех его разновидностях: включенное, не включенное и т.д. Из документов информацию можно получить методом анализа документов, в т.ч. контент-анализа (качественно - количественного). Кроме того, сами документы столь многочисленны, что имеют свою классификацию.

Прежде всего это документы государственных органов. В общем классификаторе отраслей законодательства правовые акты о государственной гражданской службе и ее кадрах помещены под шифром 340 000 000.

Законодательство Российской Федерации о государственной гражданской службе состоит из федеративных нормативных правовых актах: Конституции РФ; Федерального закона от 31 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; Федерального закона от 28 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации», других федеральных законов; указов Президента РФ; постановлений Правительства РФ; приказов, инструкций, рекомендаций Федеральной службы РФ по труду и занятости, других министерств и федеральных служб; других нормативных правовых актов федеральных органов; нормативных правовых актов субъектов РФ; Конституции, уставов субъектов РФ; их законов; других нормативных правовых актов.

Особый вид документов – средства массовой информации: телевидение, радио, журналы, газеты.

Еще одна очень важная группа документов – это статистические и социологические бюллетени, содержащие информацию о кадровой динамике и ее государственном регулировании это бюллетени роскомстата, прежде всего специализированные (по кадрам) и бюллетени социологических центров страны.

Комплексное использование различных источников информации и методов ее получения дает наилучшие результаты.

3.5. Особенности структуры должностей государственной гражданской службы в контексте реализации кадровой политики

Должности федеральной государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации – законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации с учетом положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность.

Должности гражданской службы подразделяются на категории и группы. Должности гражданской службы подразделяются на следующие категории:

1) руководители – должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений (далее также – подразделение), должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;

2) помощники (советники) – должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;

3) специалисты – должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;

4) обеспечивающие специалисты – должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Должности гражданской службы подразделяются на следующие группы:

- 1) высшие должности гражданской службы;
- 2) главные должности гражданской службы;
- 3) ведущие должности гражданской службы;
- 4) старшие должности гражданской службы;
- 5) младшие должности гражданской службы

Должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы.

Должности категории «специалисты» подразделяются на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы.

Должности категории «обеспечивающие специалисты» подразделяются на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы.

Должности федеральной государственной гражданской службы, классифицированные по государственным органам, категориям, группам, а также по иным признакам, составляют перечни должностей федеральной государственной гражданской службы, являющиеся соответствующими разделами Реестра должностей Федеральной государственной гражданской службы. Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы утверждается указом Президента Российской Федерации.

Реестр должностей государственной гражданской службы субъектам Российской Федерации утверждается законом или иным нормативным актом субъекта Российской Федерации с учетом положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также структуры государственных органов, категорий и групп должностей государственной гражданской службы РФ, установленных Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы.

Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы и реестры должностей государственной гражданской службы субъектов РФ образуют Сводный реестр должностей государственной гражданской службы Российской Федерации. Порядок ведения Сводного реестра должностей государственной гражданской службы Российской Федерации утверждается указом Президента Российской Федерации.

Классные чины гражданской службы присваиваются гражданским служащим в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы без ограничения срока полномочий, классные чины присваиваются: там квалификационного экзамена.

Гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы высшей группы, присваивается классный чин гражданской службы – действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса.

Гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы главной группы, присваивается классный чин гражданской службы – государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы ведущей группы, присваивается классный чин гражданской службы государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы старшей группы, присваивается классный чин гражданской службы – референт государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы младшей группы, присваивается классный чин государственной службы – секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 1,2 или 3-го класса.

Классный чин гражданской службы – действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса присваивается Президентом Российской Федерации.

В федеральных органах исполнительной власти классный чин федеральной гражданской службы – государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса присваивается Правительством РФ.

В иных федеральных государственных органах указанный классный чин присваивается руководителем федерального государственного органа.

3.6. Структура и функции кадровых служб органов государственного и муниципального управления

Кадровая служба представляет собой самостоятельное структурное подразделение органа государственной власти. Она возглавляется начальником кадровой службы, который осуществляет непосредственное руководство ее деятельностью на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на кадровую службу задач и функциональных обязанностей.

Важнейшим принципом формирования современных служб является обусловленность функций кадровых служб целями государственного органа. Функции кадровых служб формируются и изменяются не произвольно, а в соответствии с потребностями и целями организации. От содержания, количества и трудоёмкости функций управления персоналом зависит организационная структура кадровых служб, их численность и требования к работникам.

Функции подсистемы нормативно-правового и юридического обеспечения кадровой службы состоят в следующем:

- рассмотрение проектов приказов, решений и других нормативных документов, относящихся к министерствам, ведомствам, учреждениям по работе с персоналом, подготовка по ним заключений и предложений;
- консультирование государственных служащих по вопросам их правового положения, соблюдения ограничений, связанных с прохождением государственной службы;
- оказание содействия при проведении дисциплинарных расследований;
- рассмотрение поступающих в орган государственной власти писем, заявлений, жалоб по вопросам кадров и принятия по ним в пределах своей компетенции соответствующих решений или подготовка предложений руководству.

Функции подсистемы планирования, прогнозирования и маркетинга персонала состоят в том, что кадровая служба должна:

- совместно с руководством органа государственной власти определять стратегию, курс действий, основные направления кадровой политики в своём ведомстве;

- осуществлять кадровое планирование, систематический анализ кадрового потенциала государственного органа;

- обеспечивать комплектование аппарата высококвалифицированным специалистами;

- обеспечивать проведение конкурсов на замещение вакантных должностей государственной службы, аттестаций, прохождение государственными служащими испытаний при замещении государственных должностей.

Функции подсистемы развития государственных служащих состоят в следующем:

- организация работы с резервом государственных служащих для органа государственной власти в соответствии с Реестром государственных должностей;

- управление, планирование и контроль деловой карьеры государственных служащих;

- прогнозирование вакансий и планирование замещения вакантных должностей;

- обеспечение профессиональной и социально-психологической адаптации новых работников;

- совершенствование стиля и методов работы государственных служащих.

В данную подсистему обычно органично вписываются направления деятельности кадровых служб, связанные с различными видами обучения государственных служащих. Здесь же целесообразно выделить их в отдельную подсистему обучения, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, функции которой заключаются в том, что кадровая служба призвана:

- разрабатывать и представлять на рассмотрение руководству государственного органа проект государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих и организовать его реализацию;

- анализировать уровень профессиональной подготовки государственных служащих, тенденции его изменения и влияния на повышение эффективности служебной деятельности;

- прогнозировать потребность в подготовке специалистов в учебных учреждениях;

- осуществлять общее руководство подведомственными учебными заведениями;

- координировать деятельность по подготовке научных кадров через аспирантуру и докторантуру в научно-исследовательских и учебных заведениях;

- вносить предложения по финансированию и инвестициям в подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих и представлять их на утверждение в установленном порядке;

- оказывать организационную и методическую помощь по вопросам обучения персонала подведомственным учебным центрам, отделам подготовки кадров подведомственных организаций;

- осуществлять подбор кандидатов на должности руководителей учебных учреждений;

- организовать повышение квалификации руководящих и научно-педагогических кадров учебных учреждений;

- принимать меры дисциплинарного воздействия к руководителям учебных заведений в случае нарушений Устава, невыполнения должностных обязанностей;

- оказывать содействие в установлении профессиональных связей и развитии сотрудничества с зарубежными учебными центрами.

Функции подсистемы анализа и развития средств стимулирования труда персонала в деятельности кадровых служб состоят в следующем:

- проведение нормирования и тарификации трудовых процессов, осуществляемых государственными служащими;

- разработка системы оплаты труда, материального поощрения

- организация разработки профессионально - квалификационных характеристик по государственным должностям;

- подготовка и рассмотрение совместно со структурными подразделениями предложений об установлении должностных окладов и надбавок к ним, поощрениях и дисциплинарной ответственности, назначении пенсий;

- подготовка представлений на государственных служащих к награждению государственными наградами, присвоению почетных званий, классных чинов и квалификационных разрядов;

- обеспечение работы дисциплинарной комиссии;

- использование средств морального поощрения;

- управление трудовой мотивацией.

На современном этапе становления государственной службы важную роль для кадровой службы играет подсистема разработки организационных структур государственного органа, функции которой заключаются в следующем:

- организация работы по эффективному функционированию системы государственной службы в аппарате и подведомственных организациях совместно с другими подразделениями;

- анализ организационной структуры федерального органа государственной власти и внесение предложений по ее совершенствованию;

- внесение предложений по повышению эффективности деятельности структурных подразделений аппарата федерального органа государственной власти;

- разработка номенклатуры должностей, порядка их замещения, других необходимых организационно-методических и нормативных документов;
- участие в оптимизации штатно-должностной структуры аппарата и подведомственных организаций, в описании рабочих мест и требований к претендентам на государственные должности;
- внедрение совместно с другими подразделениями научной организации труда государственных служащих, включая применение компьютерной и другой оргтехники, рационализацию работы с документами;
- организация проведения научных исследований кадровых процессов, разработка и внедрение в практику новых кадровых технологий, методик, рекомендаций;
- осуществление контроля за состоянием работы с персоналом в подведомственных организациях, оказание методической помощи в организации этой работы;
- изучение, анализ, обобщение и распространение положительного опыта кадровой работы.

В настоящее время наиболее полно реализуется в практической деятельности кадровых служб подсистема учета, оформления и движения персонала, функции которой состоят в следующем:

- оформление приема, перевода и увольнения государственных служащих;
- подготовка проектов, приказов о назначении на должность, продвижении и освобождении от должности госслужащих центрального аппарата и руководителей подведомственных организаций;
- ведение статистического учета персонала, подготовка, обобщение и представление статистических данных;
- формирование банка кадровых данных и реестра государственных служащих, информационно-поисковых систем;
- ведение личных дел государственных служащих аппарата, учет и хранение трудовых книжек на всех работников аппарата, внесение в них изменений;
- подготовка и сдача материалов в архив.

Приведенные функциональные подсистемы являются основой для построения типовой организационной структуры кадровой службы органа государственной власти (см. рисунок 6).



Рис. 6. Построение организационной структуры службы управления персоналом (кадровой службы) органа государственной власти на основе функциональных подсистем

3.7. Основные причины возникновения кадровых девиаций в органах государственной власти и способы их устранения

Под девиацией понимается целенаправленное, когда в функционировании организации, а нашем случае госслужбы, обнаруживаются устойчивые сбои по каким-то причинам. Таким образом, девиации это процесс структурного и функционального рассогласования. Кадровые девиации превращают или извращают нормальное функционирование госаппарата.

Кадровые девиации государственной гражданской службы начинаются с нарушения открытости государственно-общественных отношений. Это происходит по ряду причин, когда:

- 1) государство всесильно и тотально контролирует социальные и экономические процессы, навязывая гражданскому обществу свои проекты его деятельности, что приводит фактически к ликвидации гражданской свободы. Власть служит себе и ставит на службу государству все общество;
- 2) государство подчиняется воле доминирующей части гражданского общества и обслуживает ее интересы (служба олигархии);
- 3) государство бессильно или заинтересовано в спонтанном формировании гражданского общества. В этой ситуации государство дистанцируется от общества, закрывается от него и обслуживает само себя, оставляя для своего оправдания лишь имитацию социально-управленческой деятельности.

Следовательно, смещение цели государства в сторону самообслуживания радикально меняет как формы, так и содержание служебного процесса, что проявляется прежде всего в технологии государственного строительства.

Структуры органов власти формируются не как средство реализации функций, продуцируемых проблемами общества, а как опорные образования государственной системы, определяющие те функции, которые необходимы для ее самосохранения.

Преодоление кадровых девиаций с использованием как универсальных, так и специфических средств - постоянный и необходимый компонент функционирования любой системы управления, в том числе и государственной.

Успеху в борьбе с кадровыми девиациями могут способствовать:

1. Расширение социальной базы кадрового корпуса государственной гражданской службы, пополнение его талантливыми, добросовестными, пользующимися доверием налогоплательщиков представителями всех социальных слоев и групп, более широкое привлечение на государственную гражданскую службу представителей творческой и гуманитарной интеллигенции, молодых специалистов.

2. Демократизация самой государственной гражданской службы.

3. Опыт показывает, что повышение эффективности государственного управления практически невозможно, если не действуют «разумные» механизмы социальной саморегуляции, стимулирующие гражданскую активность и действенный общественный контроль.

4. Развитие правового государства, смысл которого, прежде всего в открытости власти, ее разделении, наличии в структуре управления конституционно-правовых сдержек и политических противовесов, в предоставлении гражданам равных возможностей, прав и свобод.

5. Важнейшим направлением являются последовательная оптимизация системы управления, рационализация самого аппарата, повышение персональной ответственности каждого государственного служащего за надлежащее выполнение должностных обязанностей, нацеленность каждого не на процесс, а на результаты труда, его оценку не по формальным отчетам, а по реальным заслугам и достоинствам исполнителя.

6. Создание и поддержание в госучреждениях атмосферы чистоты и нравственности, воспитание работников на положительных примерах, по утверждению между людьми откровенности, честности, правдивости, гласного признания заслуг лучших.

7. Создание мощной и эффективной системы государственного контроля за деятельностью аппарата и чиновников, причем контроля независимого, открытого и объективного, не признающего запретных зон, секторов и личностей, основанного на нормах права, использующего демократические механизмы.

Тема 4. Кадровые процессы и кадровая деятельность в системе государственной власти

4.1. Сущность кадровых процессов, их форма и классификация

Категорией «кадровые процессы» определяются последовательные изменения кадрового корпуса социальной организации, направленные на развертывание во времени и на самовоспроизводство его характеристик, обеспечивающих реализацию функции этой организации. Кадровый процесс включает прежде всего продвижение, непрерывную смену состояния кадровых отношений и связей, количественных и качественных параметров кадрового корпуса.

Кадровый процесс включает различные этапы:

- разработку концепции государственной кадровой политики, определение путей и средств кадрового обеспечения реформ;
- формулировку важнейших идей и составление целевых кадровых программ (подготовка и кадровое обеспечение властных структур, социальной и других сфер, производственных отраслей);
- кадровое обеспечение государственных и других программ;
- составление планов решения отдельных кадровых проблем и разработку механизма их реализации (организационного, профессиологического, финансово-материального и др.);
- организацию выполнения планов работы с кадрами и кадровых программ, осуществления основных направлений кадровой политики;
- своевременную корректировку концепции, программ и планов с учетом текущих реальностей кадровых процессов и прогноза развития кадрового потенциала (состава).

Кадровый процесс на уровне трудового коллектива включает:

- разработку политики подбора и расстановки персонала и ее реализацию;
- разработку и выполнение правил приема и увольнения персонала;
- организацию и соблюдение благоприятных условий труда персонала в целом и каждого работника в отдельности;
- профессиональное образование: уровень и качество; возможность расширения знаний, непрерывного повышения квалификации и профессионального мастерства;
- определение квалификации и нравственных качеств работников;
- определение состава кадров по количеству, квалификации, опыту и т.д., учет индивидуальных качеств;
- контроль результатов труда каждого работника, аттестацию и оценку, стимулирование труда;
- пути разрешения социальных конфликтов и трудовых споров.

Классификацию кадровых процессов можно проводить по различным основаниям.

1. По целям, т.е. по их направленности:

- старение – омолаживание кадрового корпуса;

- кадровое обеспечение тех или иных участков работы;
- обеспечение оптимального сочетания молодых и опытных работников – стабильность, сменяемость и т.п.

2. По наблюдаемым параметрам движущейся субстанции:

- физическим – процессы: половозрастные, физического развития, состояния здоровья и т.д.

- психическим – процессы изменений: в памяти, мышлении, речи, свойств характера, направленности личности и другие;

- социально-психологическим – процессы изменений: идеалов, убеждений, моральных норм и ценностей, потребностей и другие;

- социальным – процессы изменений: социального и семейного положения, профессии, быта, образа жизни, экономического положения, уровня образования и культуры и т.п.

3. По формам и типам протекания процессов: линейные, нелинейные, циклические, ритмичные, ступенчатые, спиралевидные и т.д. и т.п.

Возможны и другие основания классификации, например классификация кадровых процессов, основанием которой является этапы жизнедеятельности кадров в органах государственной власти начиная со вступления в должность, прохождения службы и заканчивая отставкой.

4.2. Цели и задачи кадровой деятельности

Цель кадровой деятельности заключается в достижении соответствия персонала задачам работы организации, проводящиеся с учетом конкретных задач на различных этапах развития организации.

Работа служб персонала имеет два направления: тактическое и стратегическое. В рамках первого осуществляется текущая кадровая деятельность: анализ состояния и планирование потребностей в кадрах, разработка штатных расписаний, осуществление набора, оценки и отбора персонала; тестирование; планирование ближайших кадровых перемещений и увольнений, текущий учет и контроль, подготовка, переподготовка и повышение квалификации, формирование резерва на выдвижение, пропаганда организационных ценностей и воспитание персонала в их духе.

Сегодня главным направлением деятельности кадровых служб считается формирование трудовых ресурсов: планирование потребности в них и организация практических мероприятий по набору кадров, разрешение конфликтов, проведение социальной политики.

Таким образом, суть кадровой деятельности состоит в определении того, что конкретно, кем, как и с помощью чего должно делаться на практике в данный момент в сфере управления персоналом. Решение этих повседневных задач основывается на административных методах.

Объектом кадровой деятельности является персонал как таковой, а ее субъектами – работники, должностные лица и организационные структуры, ответственные за работу с кадрами (подразделения, линейные и функциональные руководители, общественные организации).

4.3. Виды и процедуры принятия и реализации кадровых решений

Принятие кадровых решений служит выбору одного наиболее оптимального варианта действий из нескольких возможных на пути реализации кадровой политики.

Решения по движению кадров в органах власти принимаются субъектом власти и дают толчок началу кадровых процессов. Существуют определенные процедуры принятия кадровых решений, они изложены обычно в регламентах работы органов власти и управления.

В процедуре принятия кадровых решений можно выделить ряд следующих этапов:

1. Осознание необходимых кадровых перемен, выявление несоответствия деятельности кадров нормативам, требованиям.
2. Внесение предложений, инициирование движения кадров.
3. Предварительный отбор кандидатов на должность.
4. Согласование предложений о движении кадров с заинтересованными лицами.
5. Принятие окончательного решения по движению кадров.

В процедурах принятия кадровых решений наглядно проявляется реальный, а не декларируемый тип власти (демократия, олигархия, автократия).

Кадровые решения, как и другие управленческие решения, оцениваются по их качеству и эффективности, которые, в свою очередь, обусловлены совокупностью свойств, обеспечивающих возможность решения возникшей проблемы. К ним относятся: целенаправленность решения; его научная обоснованность, своевременность, непротиворечивость, реальность, полномочность, правомерность, количественная и качественная определенность. Эти показатели могут использоваться при оценке любых управленческих решений.

Кадровые решения оформляются письменно и представляют собой правовые акты, в которых выражаются функции субъекта власти. Порядок и особенности оформления приказов по кадровым вопросам и ведения трудовых книжек подробно расписаны в нормативных актах.

Кроме решений по движению конкретных кадров с одной должности на другую кадровые решения в кадроведении классифицируются следующим образом:

1. По субъекту принятия решения – на единоличные, коллегиальные, коллективные (в т.ч. всенародные).
2. По продолжительности реализации – стратегические, тактические, оперативные.
3. По степени влияния на действия исполнителей – директивные, нормативные, гибкие, ориентирующие.
4. По содержанию – программные, инициативные, ситуационные.
5. По степени формализации – стандартные, нестандартные.

Кадровые решения являются двигателем кадровых процессов. На основе этих решений разрабатываются планы кадровой деятельности. В технологиях и механизмах кадровых решений можно разглядеть устойчивые способы функционирования власти, принципы ее построения. Среди них:

1. Решение по кадрам принимает субъект власти.
2. Предложения по кадрам вносит непосредственный руководитель.
3. Согласование производится с лицами, чьи интересы затрагивает служебная деятельность претендента.

Принятию решений предшествует: а) разработка их концепции (концепции кадровой деятельности); б) политическое закрепление концептуальных положений в законах и других нормативных актах, которые в свою очередь обусловлены социальными потребностями субъекта государственной власти.

Тема 5. Система нормативно-правовых актов, регламентирующих формирование и реализацию кадровой политики в государственной организации

Правовой аспект государственной кадровой политики означает учет в ней прав человека и гражданина строгое правовое регулирование всех основных кадровых процессов и отношений. В отношениях между людьми, а тем более в кадровых вопросах существуют два регулятора: закон, обязательный для исполнения под угрозой применения государственных санкций, и мораль, нравственные ценности общества обязательные в силу традиций, менталитета общества и не преследуемые по закону.

Основным методом воздействия и управления кадровой деятельностью наряду с административными мерами является правовое регулирование. Правовое регулирование вообще — это процесс воздействия государства на общественные отношения с помощью юридических норм (норм права). Он основывается на предмете и методе правового регулирования. Правовое регулирование кадровой деятельности означает воздействие государства на кадровые отношения с помощью норм права, приведение кадровых отношений в соответствие с требованиями и дозволениями, содержащимися в нормах права, поддержание их в состоянии нормального функционирования.

Методы правового регулирования, кадровых процессов и отношений — это способы воздействия на них юридических норм. Существуют императивные (приказные) и диспозитивные (согласительные) методы правового регулирования. Например, правовой статус государственных служащих — их основные права, обязанности, ограничения и запреты, связанные с гражданской службой, правила служебного поведения регулируются императивно федеральным законом (идет властное воздействие сверху вниз).

А все вопросы, связанные с заключением служебного контракта, решаются диспозитивным методом, так как стороны — работодатель и наемный работник — равноправны. По взаимному согласию сторон

определяется место работы (службы), замещаемая должность, размер денежного содержания, условия работы и отдыха, социальные гарантии.

Механизм правового регулирования кадровой деятельности включает систему правовых средств, при помощи которых обеспечивается воздействие государства на кадровую политику и кадровую практику. К элементам такого механизма относятся: правовые нормы, правовые отношения, правовая ответственность, правовое сознание, юридические факты, акты применения права акты реализации прав и обязанностей и т.д.

Кадровые процессы и отношения в государственной и негосударственной сферах являются предметом трудового, административного и конституционного права. Сейчас создается такая отрасль (подотрасль) права как служебное право, регулирующее профессиональную деятельность государственных служащих.

Трудовое право регулирует труд наемных рабочих в органах, организациях, учреждениях, предприятиях, фирмах, регламентирует отношения работников с работодателями, от имени которых выступает администрация. Его главным источником является Трудовой кодекс РФ. Целями трудового законодательства являются: установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников и работодателей.

Основные задачи трудового законодательства — создание необходимых правовых условий для достижения оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений, интересов государства, а также правовое регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений по следующим направлениям: организации труда и управлению трудом; трудоустройству у данного работодателя; профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации работников; социальному партнерству; участию работников и профессиональных союзов в установлении условий труда и применении трудового законодательства; материальной ответственности работодателей и работников в сфере труда; надзору и контролю за соблюдением трудового законодательства; разрешению трудовых споров.

Трудовое право регулирует также ряд правоотношений в государственной службе и кадровой деятельности. В соответствии с действующим законодательством Трудовой кодекс РФ регулирует только те нормы и отношения в государственной службе, которые не регламентируются законодательством о государственной службе Российской Федерации¹Федеральный закон № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г.; Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г.. т.е. в данной области приоритет законодателем отдается служебному праву.

При этом на государственных служащих распространяются основные принципы правового регулирования трудовых отношений, заложенные в Трудовом кодексе: свобода труда, включая право на труд; запрещение принудительного труда и дискриминации в сфере труда; защита от

безработицы и содействие в трудоустройстве; обеспечение права каждого работника на справедливые условия труда; равенство прав и возможностей работников; обеспечение права каждого работника на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы; социальное партнерство и т.д.

Административное право — комплексная отрасль права, регулирующая общественные отношения, возникающие в процессе организации и исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления. Основным источником административного права является Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. (№ 195-ФЗ) с изменениями и дополнениями.

Административное право регулирует деятельность государственной администрации, под которой понимается система исполнительных органов государственной власти, а также осуществляющие административную власть иные государственные органы, их руководители, лица, возглавляющие государственные учреждения, предприятия. В сфере кадровой деятельности государственная администрация играет первостепенную роль, поскольку именно она организует, обеспечивает и контролирует кадровые процессы и отношения в государственном органе, организации, учреждении, предприятии.

Служебное право пока не стало самостоятельной отраслью права, но уже очевидно, что становится подотраслью административного права. Оно регулирует правоотношения, возникающие в процессе государственно-служебных отношений.

Источник служебного права, распространяющегося на государственную службу, — базовые федеральные законы: № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» и № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Первый закон определяет правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, в том числе системы управления государственной службой России. Второй устанавливает правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации. В рамках организационных основ государственной службы в определенной мере регулируются и кадровые процессы и отношения.

Конституционное право — ведущая отрасль российской правовой системы, нормы которой регулируют основные принципы политического, социально-экономического и территориального устройства государства, осуществление основных прав и свобод человека и гражданина и определяют систему органов государственной власти. Предмет конституционного права составляют такие общественные отношения, которые определяют основы взаимоотношений человека с государством, т.е. главные принципы, характеризующие положение человека в обществе и государстве. В многообразии этих общественных отношений выделяются социально-трудовые и кадровые отношения.

Конституционное право регулирует такой важнейший организационно-кадровый вопрос, имеющий государственное значение, как формирование высших государственных органов власти — Президента РФ. Федерального Собрания РФ. Правительства РФ, судебной системы, органов местного самоуправления.

В рамках конституционного, трудового, административного и служебного права регулируются государственная кадровая политика, кадровые отношения и кадровая деятельность. Неправовое регламентирование кадровых процессов и отношений противоправно; оно сопряжено с субъективизмом и протекционизмом и влечет за собой юридическую ответственность.

Государственная кадровая политика и особенно кадровая деятельность регулируются посредством **нормативных правовых актов** — властных предписаний государственных органов, которые устанавливают, изменяют или отменяют нормы права. Нормативный правовой акт является основным источником права в Российской Федерации, образуя стройную систему, основанную на их юридической силе.

Нормативные правовые акты, регламентирующие кадровые процессы и отношения, классифицируются в зависимости от их правового уровня или степени юридической силы. На первом правовом уровне находится Конституция РФ, затем следуют конституционные федеральные законы, федеральные законы, следуют подзаконные акты — указы и распоряжения Президента РФ, постановления и иные нормативные правовые акты Правительства РФ, приказы, распоряжения и локальные нормативные акты федеральных министерств и ведомств. Основу региональной государственной кадровой политики составляют конституции республик, уставы краев, областей и других субъектов РФ.

Конституция РФ регулирует наиболее важные, стратегические вопросы социально-трудовых и кадровых отношений в государстве и обществе.

Прежде всего, Конституция гарантирует, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (п. 1 и 2 ст. 32).

В Конституции записано (ст. 37), что каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, принудительный труд запрещен. Статья 34 (п. 1) расширяет это положение: каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Конституция говорит и о равенстве труда. Отдельная конституционная норма (п. 4 ст. 32) устанавливает, что граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе.

Наряду с этим Конституцией РФ определяется порядок решения ряда важнейших организационно-кадровых вопросов. Так, в ст. 71 говорится, что

в ведении Российской Федерации находятся, в частности, установление системы законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти, оборона и безопасность, оборонное производство, судоустройство, прокуратура, федеральная государственная служба и т.п. Это означает, что центр вправе формировать и кадры этих органов и структур федеральной власти.

То же самое можно сказать по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72). Например, кадры судебных и правоохранительных органов находятся в совместном ведении Российской Федерации и регионов. Это означает, что, допустим, кандидатуры начальников УВД по каждому субъекту РФ согласуются между центром и субъектом РФ.

Большое значение для регулирования государственной кадровой политики имеют положения Конституции, определяющие порядок и процедуры формирования высших государственных органов: Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, судебной системы. Генеральной прокуратуры РФ и т.п. Это в первую очередь кадровый вопрос, поскольку данные государственные органы возглавляют лица избранные или назначенные на эти посты в соответствии с Конституцией РФ.

Глава государства и гарант Конституции Президент РФ согласно ст. 81 избирается на пять лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд. Так формируются главный государственный орган и одновременно высшая государственная должность страны — пост Президента. В ходе выборов Президента решается и главный в масштабах государства кадровый вопрос.

В соответствии со ст. 83 Президент вправе регулировать следующие организационно-кадровые вопросы:

- назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ;
- принимает решение об отставке Правительства РФ;
- представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ;
- по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров;
- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ, назначает судей других федеральных судов;
- формирует и возглавляет Совет безопасности РФ;
- формирует Администрацию Президента РФ;

- назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ;
- назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ;
- назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — формируется в соответствии с главой 5 Конституции РФ. Депутаты Государственной Думы (450 человек) всенародно избираются сроком на четыре года. Состав Совета Федерации (178 человек) формируется по особому принципу — по два представителя от каждого субъекта РФ.

К ведению Государственной Думы (ст. 103) в решении кадровых вопросов относятся:

- дача согласия на назначение Председателя Правительства РФ;
- решение вопроса о доверии Правительству РФ;
- назначение на должность и освобождение от нее Председателя Центрального банка РФ;
- назначение на должность и освобождение от нее Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- назначение на должность и освобождение от нее Уполномоченного по правам человека;
- выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

К ведению Совета Федерации (ст. 102) в решении кадровых вопроса относятся:

- назначение выборов Президента РФ;
- отрешение Президента РФ от должности;
- назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;
- назначение на должность и освобождение от нее Генерального прокурора РФ;
- назначение на должность и освобождение от нее заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Второй правовой уровень регулирования кадровых процессов и отношений в стране — федеральные законы. Особое значение здесь имеет Трудовой кодекс РФ, который устанавливает для всех граждан и категорий работников государственные гарантии трудовых прав и свобод, создаст благоприятные условия труда, защищает права и интересы работников и работодателей.

Вопросов кадровой политики и кадровой работы в той или иной мере касаются следующие положения трудового законодательства:

- основные принципы правового регулирования трудовых отношений, включая запрещение дискриминации в сфере труда и запрет принудительного труда;
- трудовые отношения, стороны трудовых отношений, основания возникновения трудовых отношений;

- основные права и обязанности работника и работодателя;
- социальное партнерство в сфере труда;
- представители работников и работодателей;
- участие работников в управлении организацией;
- трудовой договор, его заключение, изменение, прекращение;
- защита персональных данных работника;
- режим рабочего времени и время отдыха;
- заработная плата и нормирование труда;
- гарантии и компенсации работников;
- дисциплина труда;
- профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников;
- материальная ответственность сторон;
- защита трудовых прав работников, разрешение трудовых споров;
- ответственность за нарушение трудового законодательства.

Более конкретные нормы права по служебно-трудовым и кадровым вопросам содержатся в специальных федеральных законах, регулирующих правоотношения в отдельных трудовых сферах. Например, в сфере государственной службы России на сегодняшний день имеется два базовых федеральных закона регулирующих ее основы, в том числе правовые, — № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» и № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Закон «О системе государственной службы Российской Федерации» состоит из четырех глав. В главе 1 «Общие положения» он определяет: понятие «государственная служба РФ»; систему государственной службы; основные принципы построения и функционирования системы государственной службы; видовые понятия государственной службы; должности государственной службы; реестры должностей; понятие и признаки государственного служащего.

Глава 2 «Общие условия государственной службы» устанавливает порядок формирования кадрового состава государственной службы; порядок поступления на службу, ее прохождения и прекращения; классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания; стаж государственной службы; персональные данные и реестры государственных служащих.

В главе 3 «Система управления государственной службой» определяются: уровни, цели и задачи управления государственной службой; уровни кадрового резерва для замещения должностей государственной службы; финансирование государственной службы и программы ее реформирования и развития.

Глава 4 «Вступление в силу настоящего федерального закона» — техническая.

Прямо на проблематику кадровой политики и кадровой деятельности выходят ст. 11 и 15 — «Формирование кадрового состава государственной

службы» и «Кадровый резерв для замещения должностей государственной службы».

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» — первый видовой закон, регулирующий правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы.

Закон состоит из семнадцати глав, но основными для кадровой политики и кадровой деятельности в системе гражданской службы являются две: седьмая — «Персональные данные гражданского служащего. Кадровая служба государственного органа» и тринадцатая — «Формирование кадрового состава гражданской службы».

Третий федеральный уровень нормативных правовых актов, касающихся кадровой политики и кадровой работы, — подзаконные акты. Это указы Президента и постановления Правительства РФ. Они более оперативны и гибки по сравнению с законами. Многоэтапные законодательные процедуры не всегда позволяют быстро реагировать на кадровые процессы и ситуации. С помощью указов и распоряжений предоставляется возможность оперативного установления механизма правового регулирования тех или иных моментов ГКП.

В этом контексте в ряду президентских указов наиболее важны указы:

- «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» (22 декабря 1993 г.);
- «О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы» (30 января 1996 г.);
- «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» (6 июня 1996 г.);
- «Об утверждении перечней должностей федеральной государственной службы» (3 сентября 1997 г.);
- «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (22 сентября 1998 г. и 17 мая 2000 г.);
- «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (9 марта 2004 г.);
- «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» (4 апреля 2004 г.);
- «О мерах по совершенствованию государственного управления» (16 июля 2004 г.);
- «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» (1 февраля 2005 г.);
- «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации» (1 февраля 2005 г.);
- «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» (1 февраля 2005 г.);
- «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» (30 мая 2005 г.);

- «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» (31 декабря 2005 г.);
- «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров» (25 августа 2008 г.);
- «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» (10 марта 2009 г.) и др.

Президентские указы, вышедшие в 1990-х годах, уже, как правило, не действуют. В соответствии с новым законодательством о государственной службе приняты и предстоит принять ряд указов Президента РФ по вопросам государственной гражданской службы, кадровой политики и практики.

Что касается постановлений Правительства РФ по данной проблематике, то в качестве основных следует отметить:

- «О повышении квалификации и переподготовке федеральных государственных служащих» (23 августа 1994 г.);
- «О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти» (5 ноября 1995 г.);
- «О составе, предельной численности и фонде оплаты труда работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» (20 июля 1998 г.);
- «Об испытании при назначении на государственную должность федеральной государственной службы Правительства Российской Федерации» (5 июля 2000 г.);
- «О Межведомственной комиссии по профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти» (14 февраля 2001 г.);
- «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» (19 января 2005 г.);
- «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации» (6 мая 2008 г.) и др.

Большую роль в решении тактических вопросов реализации государственной кадровой политики играют нормативные правовые акты, принимаемые федеральными министерствами и ведомствами (федеральными службами, агентствами, надзорами). Их приказы, распоряжения, положения об органах и их подразделениях, административные и должностные регламенты, служебные распоряжки, инструкции и другие локальные акты дополняют и конкретизируют механизм правового регулирования кадровой политики и кадровой работы на государственной службе.

Свою работу органы системы кадрового обеспечения организации строят в соответствии с нормативно-методическими и правовыми документами, которые регулируют и создают условия для эффективного ее функционирования.

Нормативно-методическое обеспечение - это совокупность документов организационного, организационно-методического, организационно-распорядительного и экономического характера, а также нормативно-справочные материалы, устанавливающие нормы, правила, требования, характеристики, методы и другие данные, используемые при решении задач кадрового обеспечения организации и утвержденные в установленном порядке компетентным органом или руководством учреждения.

Нормативно-методическое обеспечение создает условия для эффективного процесса подготовки, принятия и реализации решений по вопросам кадрового обеспечения организации. Оно состоит в организации разработки и применения методических документов, а также ведении нормативного хозяйства в системе кадрового обеспечения.

Группировка нормативно-методических материалов, характеристика их содержания, примеры документов представлены в таблице 1.

Таблица 1. Нормативно-методические документы системы кадрового обеспечения организации

Группы нормативно-методических документов.	Содержание документов	Примеры нормативов и документов
Нормативно-методические документы.	Включают нормы и нормативы, необходимые при решении задач организации и планирования труда в системе кадрового обеспечения организации.	Нормы, установленные вышестоящими органами или в централизованном порядке (например, нормы налогообложения).
Документы организационного, организационно-распорядительного и организационно-методического характера.	Регламентируют задачи, функции, права, обязанности подразделений и отдельных работников системы кадрового обеспечения; содержат методы и правила выполнения работ.	Законодательные акты по вопросам труда и кадров (Гражданский кодекс РФ, Кодекс законов о труде, Закон «О занятости населения РФ»); Указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ (например, Постановление

		Правительства РФ «Об утверждении типового положения об общеобразовательном учреждении» № 1008 от 15.03.00 г., Приказ Министерства образования «Об утверждении тарифно-квалификационных характеристик по должностям работников учреждений образования, объемных показателей по отнесению учреждений образования к группам по оплате труда» № 622 от 14.12.95 г. и т.п.);
Приказы, положения, правила и другие документы, издаваемые руководителем организации или соответствующими подразделениями (Правила внутреннего распорядка, Коллективный договор, Положение о подразделении, Должностная инструкция, Штатное расписание и т.п.)		

Ответственность за обеспечение нормативно-методическими документами несут соответствующие подразделения организации (например, юридический отдел).

На основе типовых документов с учетом особенностей организации работники службы управления персоналом разрабатывают документы для внутреннего использования.

Правовое обеспечение состоит в использовании средств и форм юридического воздействия на органы и объекты системы кадрового обеспечения с целью достижения эффективной деятельности организации.

Основные задачи правового обеспечения:

- правовое регулирование трудовых отношений, складывающихся между работодателями и работополучателями;
- защита прав и законных интересов работников, вытекающих из трудовых отношений.

Правовое обеспечение включает:

- соблюдение, исполнение и применение норм действующего законодательства;
- разработку и утверждение локальных нормативных и ненормативных актов организационного, организационно-распорядительного, экономического характера;
- подготовку предложений об изменении действующих или отмене устаревших и фактически утративших силу нормативных актов, изданных в организации по трудовым и кадровым вопросам.

Группы документов правового обеспечения:

- акты централизованного регулирования - Кодекс законов о труде РФ, постановления Правительства РФ, акты Министерств и ведомств;
- акты регионального регулирования - приказы, постановления, положения и т.п. органов власти регионального и местного самоуправления;
- акты локального регулирования - приказы, положения, распоряжения и т.п. руководителя организации по вопросам управления персоналом.

Виды правовых актов:

- нормативные акты - соглашения, генеральные, отраслевые (тарифные), специальные (региональные), коллективные и другие договоры и другие правовые акты, применяемые непосредственно в организациях;
- ненормативные акты - это распоряжения и указания, которые могут издавать руководители служб кадрового обеспечения.

Итак, формирование нормативно-правовой базы в системе кадрового обеспечения в организациях осуществляется, в первую очередь, на основе:

1. Конституции РФ;
2. Кодекса закона о труде;
3. Федерального Закона «Об основах государственной службы РФ» от 05.07.95 г.;
4. Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ» от 12.08.95 г.;
5. Указа Президента РФ «О первоочередных мерах по улучшению работы с кадрами в системе государственной службы и реализации Закона «Об основах государственной службы РФ» от 17.09.95 г.

Ключевыми вопросами, которые регулируют вышеуказанные законы, являются: методы отбора и назначения работников, критерии их продвижения по службе, принципы организации их труда и рабочего времени, система увольнения и т.п.

Существуют основные нормативно-правовые документы, регулирующие кадровую политику на предприятии, такие как Конституции РФ, Кодекс закона о труде, Федеральный Закон «Об основах государственной службы РФ» от 05.07.95 г., Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ» от 12.08.95 г., Указа Президента РФ ««О первоочередных мерах по улучшению работы с кадрами в системе государственной службы и реализации Закона «Об основах государственной службы РФ»» от 17.09.95 г.

Тема 6. Информационное обеспечение государственной кадровой политики, финансовое и материально-техническое обеспечение

Формирование государственной кадровой политики возможно лишь при достаточно полном информационном ее обеспечении.

Информационные основы государственной кадровой политики представляют собой совокупность субъектов информации, осуществляющих ее формирование и реализацию, применяемых средств информатизации, информационных технологий и механизмов регулирования информационных процессов, а также кадров, способных обеспечить информационное сопровождение государственной кадровой политики.

Информационное сопровождение государственной кадровой политики опирается:

- на законодательно определенную, открытую, демократичную систему сбора, накопления, систематизации, использования, архивации данных о состоянии и тенденциях развития кадрового потенциала общества;
- на современную методологию анализа информации о кадровых процессах и отношениях в сфере влияния государственной кадровой политики, о состоянии рынка труда в целом;
- на действенную систему информирования общества о содержании государственной кадровой политики;
- на механизмы обмена информацией с коммерческими; общественными некоммерческими и иными негосударственными организациями в стране, а также в системе международных связей – потенциальными партнерами в развитии кадрового потенциала общества.

Информационные основы государственной кадровой политики совершенствуются путем внедрения информационных технологий:

- информационно-аналитическое обеспечение принятия управленческих решений в сфере государственной кадровой политики и оценки их результатов;
- информационно-аналитическое сопровождение государственных кадровых программ, включая широкие PR-акции в электронных и печатных СМИ;
- информационная поддержка инноваций в кадровой деятельности;
- информационно-справочное, обслуживание пользователей кадровой информации;

- модернизация кадровой статистики;
- информационно-аналитическая поддержка процессов оптимизации инвестиций в развитие кадрового потенциала общества.

Осуществляется комплекс мер по развитию системы общественного доступа к кадровой информации, а также формированию механизмов ее эффективной защиты.

Главной целью **информационного обеспечения государственной кадровой политики** является создание информационного пространства, обеспечивающего эффективное взаимодействие субъектов управления, формирующих и реализующих кадровую политику.

Информационное пространство государственной кадровой политики состоит из совокупности информационных ресурсов в различных сферах кадровой политики, взаимодействующих на основе соответствующих нормативных и правовых документов и объединенных единой информационной инфраструктурой. Формирование информационного пространства позволит проводить согласованную государственную кадровую политику.

В соответствии с целями и задачами государственной кадровой политики система информационного обеспечения должна включать три подсистемы:

- формирования информационных ресурсов – для создания и постоянной актуализации интегрированных баз и банков данных о кадровом потенциале республики с регламентированным и многоуровневым доступом к накапливаемым ресурсам. Подсистема должна обеспечивать ввод, хранение, поиск, отображение и взаимообмен мультимедиаинформацией (анкетные данные, характеристики, справки, копии документов, фотографии и т.д.). Она должна существовать в реальном масштабе времени и осуществлять интеграцию информационных ресурсов органов государственного управления;
- динамического мониторинга руководящих кадров – для изучения кадрового потенциала республики. Она должна обеспечивать постоянное дистанционное тестирование руководящих кадров в различных сферах управления, экономики и политики, возможность предварительных оценок управленческих и деловых качеств кадрового корпуса;
- анализа кадровых ресурсов – для обеспечения принятия решений по выдвижению и перестановке кадров на различных уровнях управления, повышения их квалификации, выявления слабых мест в подготовке и становлении кадрового потенциала.

Функционирование учреждений и организаций, осуществляющих государственную кадровую политику, требует **финансового и материально – технического обеспечения**. Кадровые программы, как правило, дорогостоящие. Система финансового обеспечения и социальной защиты кадров является обязательным и зачастую важнейшим условием реализации эффективной кадровой политики. Необходимо усиление мотивации и стимулирования труда, социальной защищенности государственных служащих путем повышения стимулирующей роли должностных окладов, стабильных правовых гарантий занятости и социальной защищенности, в том

числе в случае увольнения с должности. Условия оплаты труда должны соотноситься с результатами их аттестации, оценкой профессиональной деятельности, должностной дифференциацией, уровнем ответственности. Необходим четкий механизм административного, общественного и судебного контроля деятельности должностных лиц. В то же время должны быть предусмотрены возможности защиты прав государственных служащих через нормативно определенные процедуры проведения служебных расследований, создания апелляционных комиссий, порядка обжалования действий должностных лиц. Государственная кадровая политика реализуется через людей и для людей. Поэтому человеческое измерение в ней было и остается главным.

Тема 7. Кадровая политика и кадровое планирование в системе государственной службы и в государственных организациях

7.1. Кадровая политика организации

Одной из основных проблем государственной службы, требующей решения, Федеральная целевая программа реформирования государственной службы в Российской Федерации называет недостаточную эффективность кадровой политики в сфере государственной службы.

Термин "кадровая политика" имеет широкое и узкое толкование. В широком смысле это система принципов и норм (которые должны быть осознаны и определенным образом сформулированы), приводящих человеческий ресурс в соответствие со стратегией организации. Отсюда следует, что все мероприятия по работе с кадрами — отбор, составление штатного расписания, аттестация, обучение, продвижение — заранее планируются и согласовываются с общим пониманием целей и задач организации.

В узком смысле **кадровая политика** — это набор конкретных правил, способов, пожеланий и ограничений во взаимоотношениях людей и организации. В данных правилах фиксируются определенные алгоритмы работы с персоналом, как реализуются отдельные мероприятия, какие методы используются, какого рода информация анализируется, какие способы воздействия используются.

Сутью кадровой политики является работа с персоналом, соответствующая концепции развития организации.

Цель кадровой политики — обеспечение оптимального баланса процессов обновления и сохранения численного и качественного состава кадров в его развитии в соответствии с потребностями самой организации, требованиями действующего законодательства, состоянием рынка труда.

Таким образом, **кадровая политика** — важное, приоритетное направление деятельности государства, учреждения или организации по проведению мероприятий, направленных на формирование кадрового состава и совершенствование трудового потенциала.

Следовательно, кадровая политика на государственной службе — это деятельность государственных органов, их руководителей, работников кадровых подразделений по реализации кадровой стратегии, направленная на поиск, оценку, отбор, профессиональное развитие персонала, его мотивацию и стимулирование к выполнению задач, стоящих перед государственными органами.

Можно выделить следующие **этапы построения кадровой политики**.

1. Рефлексия: осознание присутствующих в организации стереотипов в отношении наиважнейших параметров корпоративной культуры (миссия и цель организации в целом и по отдельным направлениям, стратегия развития, используемые технологии и т.д.).

2. Нормирование: формулирование общих принципов и целей работы с персоналом в соответствии с целями, ценностями и стратегией развития организации.

3. Программирование: построение системы процедур и мероприятий — кадровых технологий.

4. Мониторинг персонала: отработка конкретных мер по развитию и использованию знаний, умений и навыков персонала, оценка эффективности этих мер.

Безусловно, кадровая политика, стратегия ее формирования и реализации должна быть увязана с общей стратегией развития государственного органа или организации.

В настоящее время выделяют три концепции стратегии кадровой политики.

Первая концепция предполагает, что **стратегия управления персоналом определяется стратегией организации**. Управление персоналом выполняет обслуживающую функцию, которая заключается в предоставлении и поддержании работоспособности необходимого для организации персонала.

Вторая концепция основывается на том, что **стратегия управления персоналом является центральной, не зависящей от стратегии организации**. Занятые в организации работники рассматриваются как самостоятельные ресурсы, при помощи которых в зависимости от их качества и способностей можно решать различные задачи. В данном случае стратегия кадровой политики зависит от имеющихся или потенциальных кадровых ресурсов.

Третья концепция является синтезом двух предыдущих.

Стратегия организации сопоставляется с имеющимися и потенциальными кадровыми ресурсами, определяется ее соответствие направлениям стратегии кадровой политики. В результате такого сопоставления может быть изменена стратегия деятельности всей организации и ее кадровой политики.

Среди основных направлений кадровой политики организации, выработанных на основе стратегии управления персоналом, А. Я. Кибанов и Л. В. Ивановская выделяют:

- проведение маркетинговой деятельности в области персонала;
- планирование потребности организации в персонале;
- прогнозирование создания новых рабочих мест с учетом внедрения новых технологий;
- организацию привлечения, отбора, оценки и аттестации кадров, профориентацию и трудовую адаптацию персонала;
- подбор и расстановку кадров;
- разработку систем стимулирования и мотивационных механизмов повышения заинтересованности и удовлетворенности трудом, оплаты труда;
- рационализацию затрат на персонал организации;
- разработку программ развития персонала в целях решения не только сегодняшних, но и будущих задач организации на основе совершенствования систем обучения, служебного продвижения работников и подготовки резерва для выдвижения на руководящие должности;
- организацию труда и рабочих мест;
- разработку программ занятости и социальных программ;
- эффективное распределение и использование занятых в организации работников, оптимизация их численности;
- управление нововведениями в кадровой работе;
- обеспечение безопасности и охраны здоровья персонала;
- анализ причин высвобождения персонала и выбор наиболее рациональных его вариантов;
- обеспечение высокого уровня качества труда, трудовой жизни и результатов труда;
- разработку проектов совершенствования управления персоналом организации и оценку социальной и экономической эффективности¹.

Процесс работы с персоналом должен быть построен так, чтобы кратчайшим путем приходиться к желаемому результату в отношении любого вопроса или проблемы в кадровой сфере. Так, в кадровой политике в идеальном случае реализуется следующая последовательность этапов работы.

- Разработка общих принципов кадровой политики, определение приоритетов и целей.
- Организационно-штатная политика: планирование потребности в человеческих ресурсах, формирование структуры и штата, назначения, создание резерва, перемещения.
- Информационная политика: создание и поддержка системы движения кадровой информации.
- Финансовая политика: формулирование принципов распределения средств, обеспечение эффективной системы стимулирования.
- Политика развития персонала: обеспечение программы развития, профориентация и адаптация сотрудников, планирование индивидуального продвижения, формирование команд, профессиональная подготовка и повышение квалификации.

- Оценка результатов деятельности: анализ соответствия кадровой политики и стратегии организации, выявление проблем в кадровой работе, оценка кадрового потенциала.

Для того чтобы имеющиеся у руководства соображения об управлении персоналом могли квалифицироваться как кадровая политика, нужно чтобы они:

- были сформулированы в письменном виде, понятны каждому и охватывали все направления работы с кадрами;
- предусматривали пути доведения основных программ управления персоналом до всех сотрудников;
- по сути своей соответствовали целям и задачам организации;
- обеспечивали согласованность между отдельными направлениями деятельности, например принципы отбора кадров не противоречили системе их дальнейшего обучения или характеру принятых отношений руководства и подчиненных.

А. А. Гармашев и В. М. Захаров выделяют следующие **типы кадровой политики**.

"Пассивная": у руководства отсутствует четко выраженная программа действий в отношении персонала, кадровая работа сводится к ликвидации негативных последствий. Кадровая служба не имеет прогноза кадровых потребностей и не располагает средствами оценки персонала. В концепции стратегического планирования кадровая проблематика, как правило, отражена на уровне информационной справки о персонале без соответствующего анализа кадровых проблем и причин их возникновения.

"Реактивная": руководство осуществляет контроль за симптомами кадровой ситуации (возникновение конфликтных ситуаций, отсутствие достаточно квалифицированной рабочей силы для решения стоящих задач, отсутствие мотивации) и предпринимает меры по локализации кризиса. Кадровые службы располагают средствами диагностики. Кадровые проблемы на данный момент выделяются и рассматриваются специально, намечаются возможные пути их решения.

"Превентивная": руководство имеет обоснованные прогнозы развития ситуации, однако не имеет средств для влияния на нее. Кадровая служба располагает не только средствами диагностики персонала, но и прогнозирования кадровой ситуации на среднесрочный период. В системе стратегического планирования отражены краткосрочный и среднесрочный прогнозы потребности в кадрах.

"Рациональная": руководство имеет как качественный диагноз, так и обоснованный прогноз развития ситуации, в то же время имеет средства для влияния на нее. Кадровая служба располагает средствами не только диагностики персонала, но и прогнозирования кадровой ситуации на среднесрочный и долгосрочный период. В системе стратегического планирования предусмотрены краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный прогнозы потребности в кадрах. Кроме того, составной частью плана является программа кадровой работы с вариантами ее реализации.

"Авантюристическая": руководство не имеет качественного диагноза, обоснованного прогноза развития ситуации, но стремится влиять на нее. Кадровая служба, как правило, не располагает не только средствами прогнозирования кадровой ситуации, но и средствами диагностики персонала. В план финансового оздоровления включена одновариантная программа кадровой работы.

В настоящее время в практике управления персоналом весьма распространен взгляд на людей как на производственный ресурс: если вести себя порядочно по отношению к упомянутому ресурсу, то последний из чувства благодарности ответит заинтересованностью, творчеством, низкой текучестью кадров и отсутствием прогулов. В основе такого подхода лежит взгляд на людей как на вещи, т.е. люди рассматриваются как объект, а не субъект действий. Это скорее манипулирующий, чем мобилизующий взгляд на людей. Если мы выбираем политику развития персонала вместо администрирования, мы приблизимся к такому отношению персонала, когда люди мобилизуют свои силы по собственному желанию, внутреннему убеждению. Результаты сравнения двух принципиальных подходов к персоналу наглядно представлены в табл. 4.1.

Таблица 4.1. Стратегии "персонал — затраты", "персонал — ресурс"

Критерии Подход персоналу	/ к	"Персонал затраты"	"Персонал — ресурс"
Отношение человеку	к	Человек расходуемая запчасть	Человек — ресурс, который необходимо развивать
Распределение нагрузки, объем функций		Максимальная загруженность, узкие навыки	Оптимальное распределение задач, многофункциональность
Тип контроля		Внешний контроль (инспекция специалистов)	Внутренний контроль
Уровень заработной платы		Заработная плата ниже среднего уровня	Заработная плата выше среднего уровня
Премии		Премии минимальны и формальны	Разнообразные стимулирующие

		премии
Наличие социальных гарантий	Практически отсутствуют дополнительные социальные льготы	Развитая система социальных льгот
Взаимозаменяемость	Принцип "незаменимых нет"	Принцип "каждый сотрудник ценен"
Взаимодействие сотрудников	Соревновательность (состязательность)	Сотрудничество (максимально возможное равенство)
Обучение персонала	Внутриорганизационное обучение не проводится	Непрерывное повышение квалификации персонала
Принцип набора персонала	Преимущественно ведется набор "готовых специалистов"	Ведется набор "способных"

Если оценивать кадровую политику, фактически сложившуюся к настоящему времени на государственной гражданской службе, поданным критериям, получится следующая картина (табл. 4.2).

Таблица 4.2. Характеристика кадровой стратегии на государственной службе

Критерии	Кадровая стратегия на государственной службе
Отношение к человеку	Человек — ресурс, который необходимо развивать
Распределение нагрузки, объем функций	Максимальная загруженность, частичная многофункциональность
Тип контроля	Преимущественно внешний контроль

Уровень денежного содержания	Денежное содержание ниже среднего		
Премии	Премии незначительны и преимущественно формальны		
Наличие социальных гарантий	Развитая система социальных гарантий		
Критерии	Кадровая стратегия на государственной службе		
Взаимозаменяемость	Принцип "незаменимых нет", взаимозаменяемость обеспечивается строгой регламентацией служебной деятельности		
Взаимодействие сотрудников	Строгая субординация, невысокий уровень состязательности		
Обучение персонала	Регулярное повышение квалификации персонала как без отрыва от службы, так и с отрывом. В ряде государственных органов развито наставничество		
Принцип набора персонала	Преимущественно ведется набор "готовых специалистов"		

Данная характеристика подхода к персоналу на государственной службе, безусловно, не должна восприниматься как нечто универсальное, имеющее место во всех государственных органах. Однако она отражает специфику государственной службы и административно-служебных отношений. Так, исполнение должностных обязанностей на государственной службе носит формально-обезличенный характер, что обуславливает высокую степень регламентации и, как следствие, взаимозаменяемость служащих (принцип "незаменимых нет"). Четкая система квалификационных требований определяет отношение к персоналу как к кадровому ресурсу государственного органа, что, однако, не исключает такого приоритета кадровой политики, как профессиональное развитие этого персонала (закрепляется законом как обязанность государственных гражданских служащих регулярно повышать свою квалификацию). Невысокий уровень

состязательности объясняется в первую очередь отношениями жесткой субординации и формализацией процедур карьерного роста.

Таким образом, специфика государственной службы существенным образом влияет на характер кадровой политики, проводимой руководством государственного органа, и накладывает ряд серьезных ограничений на возможные методы работы с персоналом. Учет данной специфики жизненно необходим при разработке стратегии кадровой политики государственного органа.

7.2. Сущность кадрового планирования

Сущность кадрового планирования заключается в предоставлении людям рабочих мест в нужный момент времени и необходимом количестве в соответствии с их способностями, склонностями и требованиями производства. Этот метод управления персоналом способен согласовывать и уравнивать интересы работодателей и работников.

Кадровое планирование осуществляется как в интересах организации, так и в интересах ее персонала. Для организации важно располагать в нужное время, в нужном месте, в нужном количестве и с соответствующей квалификацией таким персоналом, который необходим для решения производственных задач, достижения ее целей. Кадровое планирование должно создавать условия для мотивации более высокой производительности труда и удовлетворенности работой. Людей привлекают в первую очередь те рабочие места, где созданы условия для развития их способностей и гарантирован высокий и постоянный заработок.

В целях реализации кадровой политики, а также для управления карьерой государственных служащих (работников организации) осуществляется **кадровое планирование** — система мероприятий, обеспечивающих государственный орган (организацию) таким составом персонала, который способен выполнить стоящие перед ним как текущие, так и перспективные задачи.

В частности, как отмечает С. Г. Киселев, основной задачей кадрового планирования на государственной службе является обеспечение государственных органов необходимым числом квалифицированных служащих с минимальными затратами при отборе и решении вопросов профессионального развития. Кадровое планирование осуществляется как в интересах государственного органа, так и в интересах его персонала, обеспечивая:

- совершенствование процесса приема на службу;
- организацию использования персонала;
- организацию непрерывного профессионального обучения;
- сокращение издержек на содержание персонала и др.

Кадровое планирование позволяет ответить на ряд вопросов, принципиально важных для формирования и развития кадрового потенциала государственного органа (рис. 4.1).



Рис. 4.1. Вопросы, на которые дает ответы кадровое планирование

Кадровое планирование невозможно без технологий и инструментов, при помощи которых осуществляются весьма тонкие процедуры отбора, конкурсов, аттестации, создания мотивационной среды и др.

К наиболее важным из них относятся критерии отбора и оценки государственных служащих, представленные на рис. 4.2.



Рис. 4.2. Критерии отбора и оценки государственных служащих

Конкретное содержание этих критериев зависит от групп и категорий государственных должностей государственной службы. Каждая из них может иметь свой набор индикаторов, которые следует устанавливать и оценивать в перечисленной группе критериев в зависимости от специализации государственных должностей.

Так, например, для должностей государственной гражданской службы категории "Руководители" будут иметь значение такие критерии, как способность организовывать работу коллектива, авторитет, инициативность, предприимчивость, справедливость, готовность брать на себя ответственность за принятие решения и т.п. Данные критерии подчеркивают специфику именно этой категории должностей.

В целях реализации кадровой политики проводится кадровая работа. Для ее осуществления в органе государственной власти создается подразделение по вопросам государственной службы и кадров.

Среди **основных направлений кадровой работы** следует выделить:

- формирование кадрового состава для замещения должностей государственной гражданской службы;
- подготовку предложений по улучшению работы с кадрами, о реализации нормативных правовых актов о государственной гражданской службе и внесение указанных предложений представителю нанимателя;

- организацию подготовки проектов актов государственного органа и оформление соответствующих решений государственного органа;
- ведение трудовых книжек и личных дел государственных гражданских служащих;
- ведение реестра государственных гражданских служащих в государственном органе;
- организацию и обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы и включение государственных гражданских служащих в кадровый резерв;
- организацию и обеспечение проведения аттестации государственных гражданских служащих, квалификационных экзаменов и др.

Кроме того, именно на кадровые службы, как правило, возлагаются функции по осуществлению антикоррупционной деятельности в государственном органе.

Кадровая работа направлена на формирование наиболее работоспособного состава сотрудников. Для достижения данной цели могут использоваться различные методы и процедуры, специфичные для различных этапов развития организации и конкретных задач управления персоналом.

Одной из важных проблем кадрового обеспечения государственной службы в России является то, что многие государственные органы не проявляют заинтересованности в вопросе собственного кадрового обеспечения. В этих условиях предпринимательские структуры проявляют повышенную активность: стремятся привлечь студентов на практику, выделяют им стипендии и т.п. с тем, чтобы в перспективе взять на постоянную работу. Бизнес, хочет он этого или нет, вынужден бороться за то, чтобы быть эффективным. Он активно стремится к сокращению необоснованных затрат ресурсов, в том числе и человеческих, — без этого не добиться увеличения прибыли. В государственных структурах картина совершенно иная. И пока в этом плане не произойдут существенные сдвиги, система государственной службы будет оставаться неэффективной.

Тема 8. Административные и должностные регламенты как правовая основа организации служебной деятельности

Сущность прохождения службы государственным или муниципальным служащим заключается в первую очередь в исполнении им своих должностных обязанностей и реализации своих прав. Кроме того, служащий проходит периодическую аттестацию, сдает квалификационные экзамены, ему присваиваются классные чины (дипломатические ранги, специальные и воинские звания в зависимости от вида службы), он может быть направлен на переподготовку или повышение квалификации и т. п. Общие (базовые) права и обязанности государственных и муниципальных служащих закрепляются в различных законодательных актах. Однако при замещении конкретной должности служащий обычно приобретает дополнительные права и

обязанности, закрепляемые в различных нормативных актах и должностных инструкциях (должностных регламентах).

Должностные инструкции используются для регламентации индивидуального правового положения служащих правоохранительной, военной и муниципальной службы. Так, например, в приказе ФТС России от 11 августа 2009 г. № 1458 «Об утверждении Положения о порядке разработки и утверждения должностной инструкции сотрудника таможенного органа Российской Федерации и должностного регламента государственного гражданского служащего таможенного органа Российской Федерации» должностная инструкция названа основным организационно-правовым актом, определяющим права, обязанности и ответственность сотрудника таможенного органа Российской Федерации при осуществлении им служебной деятельности согласно занимаемой должности.

Должностная инструкция разрабатывается исходя из задач и функций, возложенных на таможенный орган в соответствии с его штатным расписанием, задач и функций, возложенных на структурное подразделение таможенного органа, с соблюдением требований ТК РФ, Таможенного кодекса таможенного союза, Закона о службе в таможенных органах, нормативных и иных правовых актов ФТС России.

Должностная инструкция составляется по каждой штатной должности таможенного органа, имеет обезличенный характер и утверждается до назначения должностного лица на соответствующую штатную должность. Должностное лицо таможенного органа при заключении контракта, перемещении на другую должность, а также при временном исполнении обязанностей по должности не позднее трех рабочих дней с момента назначения на должность ознакомляется с должностной инструкцией по соответствующей должности под подпись.

Указанный приказ также определяет примерное содержание должностной инструкции сотрудников таможенных органов. В частности, в нем устанавливается, что должностная инструкция состоит из разделов: общие положения, права, должностные обязанности, ответственность.

Примерно такие же разделы включаются в должностные инструкции в других государственных органах и органах местного самоуправления.

Закон о гражданской службе ввел для сферы государственной гражданской службы понятие *«должностной регламент гражданского служащего»*. В соответствии с должностным регламентом осуществляется вся профессиональная служебная деятельность гражданского служащего. По сути, должностной регламент является очень расширенной должностной инструкцией гражданского служащего.

Вопросы, которые должны быть решены в должностном регламенте, четко определены Законом о гражданской службе.

Так же как и должностная инструкция, должностной регламент **должен включать права, обязанности и ответственность гражданского служащего в связи с замещением конкретной должности гражданской службы**, т. е. отражать функциональные особенности конкретной должности.

Кроме того, в должностном регламенте указываются **квалификационные требования**, которым должен удовлетворять гражданский служащий для замещения соответствующей должности. Должностной регламент может конкретизировать квалификационные требования применительно к конкретным должностям гражданской службы, например профиль соответствующего образования.

Должностной регламент должен включать:

1. перечень обстоятельств, при которых гражданский служащий должен или может принять решение самостоятельно;
2. содержание вопросов, по которым гражданский служащий принимает решение самостоятельно; варианты возможных решений;
3. критерии принятия решения;
4. сроки принятия решения и правовые формы указанных решений.

В зависимости от функциональных особенностей конкретной должности в должностной регламент могут включаться и иные требования.

Отдельно в должностном регламенте предусматривается ***перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать в подготовке проектов нормативных правовых актов***, а именно: перечень обстоятельств, при которых гражданский служащий должен принять участие в подготовке проектов нормативных правовых актов, проектах управленческих и иных решений; содержание управленческих или иных действий гражданского служащего; варианты возможных действий и решений; критерии принятия решения; сроки их выполнения и правовые формы указанных действий и решений.

Должностным регламентом фиксируются конкретные сроки и процедуры подготовки проектов решений, порядок согласования и принятия данных решений. Очевидно, что это относится к регламентации вопросов, по которым гражданский служащий принимает решения самостоятельно или в решении которых он участвует.

В должностном регламенте устанавливается ***порядок служебного взаимодействия гражданского служащего при исполнении им должностных обязанностей с иными государственными гражданскими служащими, гражданами или организациями***. Другими словами, регламентации подлежат: основания и порядок служебного взаимодействия гражданского служащего с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, а также формы и порядок служебного взаимодействия гражданского служащего с гражданами и организациями. Порядок служебного взаимодействия с гражданами и организациями определяется на основе стандарта обслуживания соответствующего органа государственной власти.

Наконец, в должностной регламент должны включаться ***показатели результативности и эффективности профессиональной служебной деятельности конкретного гражданского служащего***.

Должностной регламент утверждается представителем нанимателя и является частью административного регламента государственного органа.

Административный регламент принимается в форме нормативного акта и включает, как правило, следующие *основные элементы*:

1. последовательность и варианты действий и решений, необходимых для осуществления полномочий исполнительного органа государственной власти, сроки их совершения;
2. нормативы использования ресурсов, необходимых для совершения действия или принятия решения;
3. формы и порядок контроля за совершением действий и принятием решений в ходе осуществления полномочий исполнительного органа государственной власти;
4. критерии принятия решений;
5. показатели результативности;
6. формы отчетности о совершении действий или принятии решений в ходе осуществления полномочий исполнительного органа государственной власти.

Если должностной регламент призван регулировать порядок осуществления служебной деятельности одним служащим, то административный регламент выполняет те же функции в отношении всего государственного органа. Административные и должностные регламенты взаимосвязаны. Органами исполнительной власти разрабатываются административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти, содержащие последовательность действий по исполнению государственных функций и нормативные сроки осуществления таких действий.

Тема 9. Аттестация государственных гражданских служащих

Согласно правилам трудового законодательства аттестация работников может иметь обязательный характер в силу закона, а может проводиться по решению работодателя в соответствии со специальным локальным нормативным актом (положением об аттестации). Спецификой государственной службы как особого вида профессиональной деятельности является обязательное проведение аттестации государственных служащих. Так, Законом о гражданской службе предусмотрено, что аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года. Правила и порядок проведения аттестации государственных служащих устанавливаются специальными нормативными правовыми актами.

Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации было утверждено Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации».

Указанным Положением закреплен *круг лиц, не подлежащих аттестации*:

1. проработавшие в занимаемой должности гражданской службы менее одного года;
2. достигшие возраста 60 лет;
3. беременные женщины;
4. находящиеся в отпуске по беременности и родам и в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация указанных гражданских служащих возможна не ранее чем через год после выхода из отпуска;
5. замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», с которыми заключен срочный служебный контракт;
6. сдавшие квалификационный экзамен менее одного года назад.

Как отмечалось выше, по общему правилу **аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года.**

Вместе с тем Закон *о гражданской службе* называет обстоятельства, при которых может проводиться **внеочередная аттестация**:

1. по соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего;
2. по решению представителя нанимателя в лице руководителя государственного органа или представителя этого руководителя, осуществляющих полномочия представителя нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации (далее - представитель нанимателя), после принятия в установленном порядке решения:

- о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе;
- об изменении условий оплаты труда гражданских служащих.

Согласно Положению о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации **не позднее чем за две недели до начала проведения аттестации в аттестационную комиссию представляется мотивированный отзыв непосредственного руководителя на подлежащего аттестации гражданского служащего.** Отзыв должен содержать оценку исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

В нем должны содержаться следующие сведения:

1. фамилия, имя, отчество;
2. замещаемая должность на момент проведения аттестации и дата назначения на эту должность;
3. перечень основных вопросов, в решении которых принимал участие служащий;
4. мотивированная оценка профессиональных, личностных качеств и результатов служебной деятельности.

К отзыву прилагаются сведения о выполненных гражданским служащим за аттестационный период поручениях и подготовленных им проектах

документов. При каждой последующей аттестации в аттестационную комиссию представляется также аттестационный лист гражданского служащего с данными предыдущей аттестации.

Гражданский служащий должен быть ознакомлен с отзывом непосредственного руководителя. При необходимости он прилагает к отзыву пояснительную записку. Например, при несогласии с отзывом аттестуемый гражданский служащий вправе представить в аттестационную комиссию дополнительные сведения о служебной деятельности.

Для проведения аттестации гражданских служащих по решению представителя нанимателя издается правовой акт государственного органа, содержащий положения:

1. о формировании аттестационной комиссии;
2. об утверждении графика проведения аттестации;
3. о составлении списков гражданских служащих, подлежащих аттестации;
4. о подготовке документов, необходимых для работы аттестационной комиссии.

В состав аттестационной комиссии включаются:

1. представитель нанимателя и (или) уполномоченные им лица (представители кадровой и юридической служб, представители подразделения государственного органа, в котором гражданский служащий, подлежащий аттестации, замещает должность гражданской службы);
2. представитель соответствующего органа по управлению государственной службой;
3. независимые эксперты.

Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти общего числа членов аттестационной комиссии. В качестве независимых экспертов могут привлекаться представители научных и образовательных учреждений либо других организаций, которые являются специалистами по вопросам, связанным с гражданской службой. Эксперты приглашаются для участия в работе аттестационной комиссии соответствующим органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя.

Участие в проводимой в государственном органе аттестации (в том числе внеочередной) является обязанностью гражданского служащего. ***В случае отказа гражданского служащего от аттестации, а также при неявке его на аттестацию без уважительных причин гражданский служащий привлекается к дисциплинарной ответственности.***

Представитель нанимателя ежегодно утверждает ***график аттестации***, который доводится до сведения гражданских служащих, подлежащих аттестации, не менее чем за месяц до начала аттестации.

В графике проведения аттестации указываются:

1. наименование государственного органа, подразделения, в котором проводится аттестация;
2. список гражданских служащих, подлежащих аттестации;

3. дата, время и место проведения аттестации;
4. дата представления в аттестационную комиссию необходимых документов с указанием ответственных за их представление руководителей соответствующих подразделений государственного органа.

Заседание аттестационной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей ее членов. Решение об оценке профессиональных и личностных качеств гражданского служащего, а также рекомендации аттестационной комиссии принимаются в отсутствие аттестуемого и его непосредственного руководителя открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов аттестационной комиссии. При равенстве голосов гражданский служащий признается соответствующим замещаемой государственной должности.

Аттестационная комиссия может вынести в отношении аттестуемого гражданского служащего одно из следующих решений:

1. соответствует замещаемой должности гражданской службы;
2. соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
3. соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;
4. не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

Результаты аттестации заносятся в аттестационный лист гражданского служащего. Аттестационный лист подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами аттестационной комиссии. С аттестационным листом гражданский служащий должен быть ознакомлен под расписку.

Результаты аттестации гражданского служащего представляются представителю нанимателя не позднее чем через семь дней после ее проведения. ***Представитель нанимателя в течение одного месяца после проведения аттестации и по ее результатам издает соответствующий правовой акт государственного органа.*** При этом он может принять одно из следующих решений в отношении соответствующего гражданского служащего:

1. о включении его в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
2. о направлении гражданского служащего на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;
3. о понижении в должности гражданской службы.

Если же гражданский служащий отказывается от профессиональной переподготовки, повышения квалификации или перевода на другую должность гражданской службы, представитель нанимателя вправе освободить его от замещаемой должности и уволить с гражданской службы.

Обратим внимание на то, что Закон о гражданской службе, как и трудовое законодательство, предусматривает возможность расторжения служебного контракта вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации. Однако уволить гражданского служащего непосредственно по результатам аттестации, без предложения ему профессиональной переподготовки, повышения квалификации или перевода на другую должность нельзя.

Виды дополнительного профессионального образования. Закон о системе государственной службы закрепляет, что переподготовка, повышение квалификации и стажировка государственных служащих осуществляются в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также субъектов РФ.

Согласно Закону о гражданской службе одним из прав гражданского служащего является его право на дополнительное профессиональное образование, которое включает: профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку.

Профессиональная переподготовка — это получение гражданскими служащими дополнительных знаний, умений и навыков по образовательным программам, предусматривающим изучение отдельных дисциплин, разделов науки, техники и технологии, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности.

Повышение квалификации — это обновление теоретических и практических знаний специалистов в связи с повышением требований к уровню квалификации и необходимостью освоения современных методов решения профессиональных задач. Оно осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.

Стажировка — это процедура формирования и закрепления на практике профессиональных знаний, умений и навыков, полученных в результате теоретической подготовки. Стажировка осуществляется также в целях изучения передового опыта, приобретения профессиональных и организаторских навыков для выполнения обязанностей по занимаемой или более высокой должности. Стажировка является как самостоятельным видом дополнительного профессионального образования гражданского служащего, так и частью его профессиональной переподготовки или повышения квалификации.

Нормативными правовыми актами об особенностях отдельных видов государственной службы могут предусматриваться и другие виды дополнительного профессионального образования государственных служащих.

Например, приказом МВД России от 29 июня 2009 г. № 490 утверждено Наставление по организации профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации. Согласно этому документу видом профессионального образования в системе МВД России являются учебные сборы. Их цель — повышение профессиональной готовности

сотрудников органов внутренних дел к выполнению оперативно-служебных задач по занимаемой или новой должности.

Государственный заказ на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданского служащего осуществляются в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях высшего профессионального и среднего профессионального образования, имеющих право на выдачу документа государственного образца о соответствующем уровне образования, на пользование печатью с изображением Государственного герба РФ, а также право на включение в схему централизованного государственного финансирования. Стажировка гражданского служащего осуществляется непосредственно в государственных органах и иных организациях.

Организация профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих осуществляется на основе государственного заказа, который формируется с учетом программ государственных органов по профессиональному развитию гражданских служащих, основанных на их индивидуальных планах профессионального развития.

Такой план разрабатывается самим гражданским служащим совместно с непосредственным руководителем сроком на три года. *В индивидуальном плане указываются:*

1. цель, вид, форма и продолжительность получения дополнительного профессионального образования, включая сведения о возможности использования дистанционных образовательных технологий и самообразования;
2. направления дополнительного профессионального образования;
3. ожидаемая результативность.

Программа государственного органа по профессиональному развитию гражданских служащих утверждается его руководителем по согласованию с соответствующим государственным органом по управлению государственной службой. В программе, рассчитанной на три года:

1. прогнозируется ежегодная потребность в профессиональной переподготовке, повышении квалификации и стажировке гражданских служащих по категориям и группам должностей гражданской службы, направлениям, видам, формам и продолжительности получения дополнительного профессионального образования с учетом профиля и типа образовательных учреждений;
2. указываются этапы реализации программы, перечень мероприятий, а также показатели, позволяющие оценивать ход и результаты ее реализации;
3. прогнозируется ожидаемая результативность. Федеральными государственными органами не позднее 1 марта года, предшествующего планируемому, представляются заявки на обучение гражданских служащих в федеральный государственный орган по управлению государственной

службой. К заявке прилагается пояснительная записка с обоснованием основных направлений дополнительного профессионального образования.

Федеральный государственный орган по управлению государственной службой на основе таких заявок определяет структуру государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих и рассчитывает объем его финансирования.

Не позднее 1 мая года, предшествующего планируемому, в Правительство РФ вносятся согласованные с Администрацией Президента РФ предложения:

об объеме финансирования государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих на соответствующий год с необходимыми обоснованиями;

о приоритетных направлениях дополнительного профессионального образования федеральных гражданских служащих исходя из перспективных целей и задач федеральных государственных органов.

Государственный заказ утверждается Правительством РФ не позднее чем в трехмесячный срок со дня вступления в силу федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год.

Размещение указанного государственного заказа осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», на конкурсной основе.

Федеральный государственный орган (заказчик) совместно с федеральным государственным органом по управлению государственной службой, с одной стороны, и соответствующее образовательное учреждение, с другой стороны, заключают государственный контракт на профессиональную переподготовку или повышение квалификации федеральных гражданских служащих.

Порядок переподготовки, повышения квалификации и стажировки. Порядок переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих регламентируется Указом Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации».

Основанием для направления гражданского служащего на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку являются:

1. назначение гражданского служащего в порядке должностного роста на иную должность гражданской службы на конкурсной основе;
2. включение гражданского служащего в кадровый резерв для замещения должности гражданской службы на конкурсной основе;
3. решение аттестационной комиссии о соответствии гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы при условии успешного освоения им образовательной программы.

Гражданский служащий может получать дополнительное профессиональное образование и за границей.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы категории «руководители», относящиеся к высшей группе должностей, осуществляются с отрывом, с частичным отрывом или без отрыва от государственной гражданской службы и с использованием возможностей дистанционных образовательных технологий.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы категории «помощники (советники)» или «специалисты», относящиеся к высшей группе должностей, а также должности гражданской службы категории «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» или «обеспечивающие специалисты», относящиеся к главной и ведущей группам должностей, осуществляются с отрывом или частичным отрывом от государственной гражданской службы.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданских служащих, ***замещающих иные должности гражданской службы***, осуществляются с отрывом от государственной гражданской службы.

Стажировка гражданских служащих осуществляется с отрывом от государственной гражданской службы.

Прохождение гражданским служащим профессиональной переподготовки, повышения квалификации или стажировки подтверждается соответствующим документом государственного образца и является преимущественным основанием для включения гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе или продолжения замещения гражданским служащим должности гражданской службы.

Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 362 утверждены государственные требования к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Требования к профессиональной переподготовке гражданских служащих. Профессиональная переподготовка осуществляется в целях совершенствования знаний гражданских служащих или получения ими дополнительных знаний для выполнения нового вида профессиональной деятельности, получения дополнительной квалификации.

Для профессиональной переподготовки устанавливаются следующие нормативные ***сроки освоения образовательных программ***:

1. для выполнения гражданскими служащими нового вида профессиональной деятельности — более 500 аудиторных часов;
2. для получения гражданскими служащими дополнительной квалификации — более 1000 часов, в том числе более 75% аудиторных часов.

Гражданскому служащему в качестве разделов программы профессиональной переподготовки ***могут быть зачтены программы***

повышения квалификации (стажировки), освоение которых подтверждено документами государственного образца, полученными не позднее трех лет до начала обучения по соответствующей программе профессиональной переподготовки.

Освоение гражданскими служащими образовательных программ профессиональной переподготовки завершается обязательной государственной итоговой аттестацией, предусматривающей выпускную квалификационную (аттестационную) работу и экзамен.

По результатам проведения обязательной государственной итоговой аттестации выдаются документы государственного образца: диплом о профессиональной переподготовке, диплом о дополнительном (к высшему) образовании.

Диплом о дополнительном (к высшему) образовании дает гражданскому служащему право претендовать на замещение должностей гражданской службы, квалификационными требованиями по которым предусмотрено наличие высшего профессионального образования соответствующего профиля.

Требования к повышению квалификации гражданских служащих. Повышение квалификации осуществляется *в целях:*

1. освоения актуальных изменений в конкретных вопросах профессиональной деятельности гражданских служащих (тематические и проблемные конференции и семинары) — объемом от 18 до 72 аудиторных часов (краткосрочное повышение квалификации);

2. комплексного обновления знаний по ряду вопросов в установленной сфере профессиональной служебной деятельности для решения соответствующих профессиональных задач — объемом от 73 до 144 аудиторных часов.

При освоении программы повышения квалификации объемом более 72 часов гражданскому служащему в качестве ее разделов могут быть зачтены программы краткосрочного повышения квалификации, освоение которых подтверждено документами государственного образца, полученными не позднее трех лет до начала обучения по соответствующей программе повышения квалификации.

Повышение квалификации завершается обязательной государственной итоговой аттестацией, предусматривающей следующие **виды аттестационных испытаний:**

1. по краткосрочным программам повышения квалификации — экзамен в форме тестирования;

2. по программам повышения квалификации объемом свыше 72 часов — экзамен в форме тестирования и защита итоговой работы.

По результатам проведения обязательной государственной итоговой аттестации выдаются документы государственного образца: удостоверение о краткосрочном повышении квалификации; свидетельство о повышении квалификации.

Требования к стажировке. Программа стажировки разрабатывается образовательным учреждением совместно с государственным органом, гражданские служащие которого направляются для прохождения стажировки, и государственным органом или иной организацией, принимающими стажеров.

Продолжительность стажировки, являющейся самостоятельным видом дополнительного профессионального образования гражданских служащих, — от двух до четырех месяцев. Продолжительность стажировки, являющейся частью программ профессиональной переподготовки или повышения квалификации, определяется учебным планом соответствующих программ.

Освоение гражданскими служащими программы стажировки, являющейся самостоятельным видом дополнительного профессионального образования, завершается отчетом о стажировке и обязательной государственной итоговой аттестацией, предусматривающей выпускную квалификационную (аттестационную) работу.

По результатам проведения обязательной государственной итоговой аттестации выдается документ государственного образца — свидетельство о прохождении стажировки.

Дополнительное профессиональное образование государственных служащих иных видов государственной службы. Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка государственных служащих иных видов государственной службы регулируются специальными нормативными правовыми актами. Так, в соответствии с **Наставлением по организации профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации** повышение квалификации и профессиональную переподготовку средний, старший и высший начальствующий состав органов внутренних дел проходит в образовательных учреждениях МВД России, других образовательных учреждениях, имеющих лицензии и государственную аккредитацию; младший, средний и старший начальствующий состав — в центрах профессиональной подготовки. Стажировку рядовой и начальствующий состав проходит по месту службы, в иных органах внутренних дел, федеральных органах исполнительной власти и иностранных государствах (в случае необходимости и в установленном порядке).

Целью повышения квалификации служащих МВД России является обновление теоретических и практических знаний специалистов в связи с повышением требований к уровню квалификации и необходимостью освоения современных методов решения профессиональных задач.

Повышение квалификации включает следующие **виды обучения**:

1. краткосрочное (не менее 72 часов) тематическое обучение по конкретным вопросам оперативно-служебной деятельности сотрудников, которое заканчивается сдачей соответствующего экзамена, зачета или защитой реферата;

2. тематические и проблемные семинары (от 72 до 100 часов) по правовым, оперативно-техническим, криминалистическим, психологическим и другим проблемам, возникающим на уровне департаментов, регионов, органов (подразделений, учреждений) внутренних дел;

3. длительное (свыше 100 часов) обучение специалистов в образовательном учреждении дополнительного профессионального образования для углубленного изучения актуальных проблем по профилю профессиональной деятельности.

Целью профессиональной переподготовки сотрудников является получение ими дополнительных знаний, умений и навыков по образовательным программам, предусматривающим изучение отдельных дисциплин, разделов правоохранительной и оперативно-служебной направленности, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности.

Профессиональная переподготовка сотрудников проводится по учебным планам и программам, предусматривающим объем учебного времени свыше 500 часов аудиторных занятий. По результатам прохождения профессиональной переподготовки сотрудники получают диплом государственного образца, удостоверяющий их право (квалификацию) вести профессиональную деятельность в определенной сфере.

Основной целью стажировки является формирование и закрепление на практике профессиональных знаний, умений и навыков, полученных в результате теоретической подготовки.

Учебные сборы в центрах профессиональной подготовки проводятся, как правило, в объеме не менее 72 и не более 144 часов.

Тема 10. Теоретические основы кадрового аудита

10.1. Понятие, назначение и организационно-правовые основы кадрового аудита

Рост любой компании зависит не только от эффективного использования внешних ресурсов (инвестиций, кредитов, совместных проектов), но и внутренних. Как известно, одним из главных внутренних ресурсов фирмы является персонал. В связи с этим объективно возникает потребность в оценке этого важнейшего ресурса организации. Существуют различные подходы к оценке кадрового потенциала организации. Первоначально оценке подвергалась работа сотрудников, их квалификация, производительность труда и т.п. В последнее время руководители стали понимать, что нужно оценивать не только и не столько работу сотрудников, сколько собственные процедуры управления персоналом. Так зародилась потребность в кадровом аудите. Кроме того, в учебной литературе, публикациях существуют различные подходы к содержанию кадрового аудита. Некоторые авторы

сводят эту деятельность к проверке кадрового делопроизводства и анализу работы службы управления персоналом.

Профессор А.Я. Кибанов и ряд других авторов выделяют два направления в кадровом аудите: оценка кадрового потенциала организации и анализ кадровых процессов. Другие авторы дополняют эти направления кадрового аудита оценкой организационных структур управления, что представляется вполне оправданным и корреспондируется с практикой проведения кадрового аудита в государственных органах.

Кадровый аудит – анализ и оценка соответствия структурного и кадрового состава организации ее целям и стратегии развития. В практике менеджмента кадровый аудит является, с одной стороны, способом наблюдения подобно финансовому или бухгалтерскому аудиту, а с другой – инструментом управления, который позволяет решить ту или иную проблему, возникающую в сфере трудовых отношений.

Кадровый аудит в государственных органах является инструментом мониторинга реализации государственной кадровой политики в определенной сфере. В условиях рыночной экономики кадровый аудит необходим для обеспечения конкурентоспособности фирмы. Он проводится с целью подготовки к принятию стратегических решений о развитии бизнеса, разработки программы реформирования организации.

Таким образом, кадровый аудит, особенно в условиях рыночной экономики, позволяет повысить прибыльность организации за счет выявления внутриорганизационных резервов повышения эффективности и производительности персонала организации. Кадровый аудит помогает компаниям избежать многих проблем в случае проведения проверок государственных проверяющих, а также позволяет оптимизировать организацию рабочего процесса. В результате проведения кадрового аудита должна осуществляться консультационная поддержка, аналитическая оценка и независимая экспертиза кадрового потенциала.

Главной целью кадрового аудита является оценка эффективности и производительности деятельности персонала как одного из важнейших факторов, обеспечивающих прибыльность и преуспевание организации

Задачи кадрового аудита:

1.Выявление соответствия кадрового потенциала организации ее целям и стратегии развития.

2.Выявление соответствия структуры системы управления персоналом организационной структуре организации.

3.Проверка соблюдения правил, закрепленных существующей нормативно-правовой базой.

4. Выявление причин возникающих трудовых конфликтов и других проблем социально-трудовой сферы, разработка путей их разрешения, предотвращения и снижения негативного воздействия.

Оценке могут быть подвергнуты различные аспекты организационной реальности. Основные направления кадрового аудита:

1. Оценка кадрового потенциала организации, включающая в себя анализ количественных и качественных характеристик персонала.

2. Оценка организационных структур управления, то есть строение организации (ее структура) – соотношение и соподчиненность основных элементов, степень жесткости/гибкости организационной конфигурации.

3. Диагностика и оценка эффективности кадровых процессов и процедур управления, то есть направления деятельности организации по отношению к персоналу.

Таким образом, объектами аудиторской проверки могут быть:

- трудовой коллектив организации;
- методы и принципы управления персоналом;
- конкретное направление производственной деятельности.

Как показывает практика, потребность в кадровом аудите может быть вызвана различными причинами. Инициаторами проведения кадрового аудита могут выступать внутренние и внешние субъекты аудита:

- руководство организации;
- акционеры;
- руководство вышестоящих организаций;
- государственные исполнительные органы (инспекции, органы власти, судебные исполнители).

Организаторами процесса аудита являются руководители и сотрудники службы управления персоналом, а также руководители вышестоящих организаций. Исполнителями и участниками процесса могут быть специалисты службы управления персоналом, внутренние и внешние консультанты, эксперты, профсоюзные лидеры, акционеры, клиенты и персонал фирмы. При организации проверок в государственных органах, как правило, исполнителями кадрового аудита являются специально назначенные и уполномоченные специалисты вышестоящей организации или смежных организаций. В зависимости от того, кто из субъектов инициирует проведение кадрового аудита, его цели могут быть различными. Например, инспекции по труду РФ чаще всего проверяют качество исполнения трудового законодательства, при этом аудит системы управления персоналом проводится с целью выявления нарушений и отклонений от законодательных норм в одной или всех функциях (процессах) управления персоналом.

Аудит системы управления персоналом может инициироваться и руководством компании. Например, руководство компании заинтересовано в получении информации о возможных рисках в развитии трудового потенциала организации. Тогда целью аудита системы управления персоналом будет изучение влияния различных факторов (функций, ресурсов) на формирование, использование и развитие трудового потенциала. Возможно, руководство заинтересуется, как управление персоналом повлияло на результаты работы конкретного подразделения или всей компании, тогда аудит системы управления персоналом будет нацелен на изучение объема и качества работы с персоналом в подразделении или во всей фирме.

Аудит персонала осуществляется на основании общепризнанных для любой аудиторской проверки принципов:

- профессионализм;
- независимость;
- достоверность;
- честность и объективность;
- сопоставимость с международным правом.

Такой принцип, как независимость аудиторской проверки, в основном присущ внешним аудиторам, не зависящим от руководства организации. Кадровый аудит в качестве относительно самостоятельного направления аудита начал активно развиваться в последние годы.

К этому времени правовые основы регулирования аудиторской деятельности в РФ были сформированы и законодательно закреплены. Они ориентированы на бухгалтерский учет и бухгалтерскую (финансовую) отчетность. В настоящее время правовые основы аудиторской деятельности в РФ определены Федеральным законом «Об аудиторской деятельности». **Таким образом**, нормативно-правовая база кадрового аудита в настоящее время не сформирована. Однако поскольку кадровый аудит затрагивает анализ социально-трудовой сферы организации, правовая база для его проведения может быть представлена следующим образом:

1. Трудовое законодательство РФ, включающее в себя Трудовой кодекс РФ и иные федеральные законы, затрагивающие социально-трудовые отношения.

2. Подзаконные нормативные правовые акты, регламентирующие социально-трудовые отношения.

3. Государственные (ГОСТ) и межотраслевые стандарты, нормы, нормативы и методические материалы, регламентирующие вопросы организации труда. Сюда же можно отнести строительные нормы и правила

(СНиП), санитарно-эпидемиологические правила и нормативы (СанПиН), санитарные нормы и правила (СН) и др.

4. Ведомственные нормативные правовые акты в случае ведомственного подчинения организации.

5. Локальные нормативные правовые акты организации, касающиеся организации работы с персоналом и управления. К таким документам можно отнести устав организации, должностные регламенты и инструкции, положения о структурных подразделениях, заводские нормы и т.п.

Информационные источники для проведения кадрового аудита:

- законы и инструкции в области управления трудом и трудовыми отношениями;
- показатели эффективности работы организации в целом;
- показатели эффективности работы отдельных подразделений и сотрудников;
- официальная статистическая отчетность организации по кадрам;
- кадровая документация и делопроизводство;
- результаты анкетирования и опросов сотрудников;
- результаты предыдущих исследований и проверок.

10.2. Методология и виды кадрового аудита

Задачи и объекты кадрового аудита предполагают использование многообразного методологического инструментария проведения проверки, анализа и выработки рекомендаций, который базируется на методах, используемых в экономике труда, статистике, управлении персоналом, социологии, психологии, эргономике, правоведении.

Всю совокупность методов кадрового аудита принято разделять на три основных группы: организационно-аналитические, социально-психологические и экономические методы

Организационно-аналитические методы основываются на анализе кадровой документации и отчетности за рассматриваемый период, а также важнейших трудовых показателей, свидетельствующих о результативности деятельности организации и ее персонала.

В первую очередь подлежит проверке следующая документация и отчетность организации:

- баланс трудовых ресурсов организации;
- описание работ и спецификации;
- должностные инструкции;

— данные о затратах на наем, обучение, переподготовку, увольнение персонала;

— анкеты и тесты, когда-либо заполняемыми сотрудниками и претендентами на вакантные должности;

— документы, характеризующие уровень травматизма и профессиональных заболеваний работников, и др.

Среди основных трудовых показателей, оказывающих наибольшее влияние на эффективность (прибыльность) организации выделяют:

— показатели использования рабочей силы и рабочего времени; — качество и производительность труда;

— оплата труда и др.

Социально-психологические методы предполагают проведение социологических опросов, анкетирования, индивидуальных и коллективных бесед, интервьюирования работников различных уровней и категорий.

Данная группа методов наиболее результативна для оценки удовлетворенности трудом, отношения сотрудников к своей к работе, взаимоотношений в коллективе, мотивации к труду, эффективности деятельности руководства и системы вознаграждений и компенсаций и т.д.

Экономические методы позволяют путем сравнения экономических и социальных показателей деятельности организации с законодательно установленными нормами и нормативами или со средними (лучшими) в отрасли (группе аналогичных организаций) показателями оценить: конкурентоспособность организации на рынке труда; эффективность функционирования служб управления персоналом; эффективность самого аудита персонала.

Существуют следующие основные подходы к разработке методик кадрового аудита: управленческий, нормативно-правовой, специальный и отраслевой.

Управленческий подход предполагает разработку методик по различным вопросам управления, например, методик анализа качества управления персоналом, оценки трудовой мотивации, проверки условий труда и т.п.

Нормативно-правовой подход предусматривает разработку методик проверки соответствия процедур управления персоналом конкретной организации требованиям законодательства и других нормативных правовых актов Российской Федерации.

Специальный подход включает разработку методик диагностики организаций, обладающих специфическими особенностями в силу влияния

внешней или внутренней среды (например, в условиях массового высвобождения персонала, банкротства или других кризисных явлений).

Отраслевой подход предполагает разработку методик, учитывающих особенности организации, связанные с ее отраслевой (ведомственной) принадлежностью.

Работа кадрового аудитора носит характер исследования, поэтому на практике в этой деятельности выделяют пять исследовательских подходов: сравнительный подход, экспертная оценка, статистический подход, подход соответствия, МВО-подход.

В рамках **сравнительного подхода** аудитор сравнивает изучаемый объект по сопоставимым признакам с аналогом. Подход наиболее эффективен при сопоставлении отдельных процедур или отдельных характеристик объекта, например сравнение текучести персонала, уровней и систем оплаты труда.

Экспертная оценка заключается в использовании в качестве базы сравнения заключения эксперта или опубликованных результатов аналогичного исследования.

Основой **статистического подхода** является использование статистических методов оценки в области управления персоналом. Информационными источниками аудиторской проверки являются статистические данные, а в процессе аудиторской деятельности широко используются статистические методы.

Подход соответствия заключается в выявлении степени отклонения полученных аудиторских свидетельств от установленных норм, правил, стандартов. Он эффективен при проверке условий труда и безопасности персонала, деятельности функциональных подразделений и линейных руководителей.

Суть **МВО-подхода** (МВО – управление по целям, managementbyobjectives) заключается в установлении измеримых целей и последующем их сравнении с достигнутыми результатами. Кадровый аудит принято классифицировать по следующим признакам:

- периодичность проведения;
- объем проверки;
- методика анализа;
- уровень проведения;
- способ проведения проверки.

Периодичность проведения:

- первоначальный аудит проводится в организации впервые или впервые по конкретному направлению кадрового аудита;

— текущий аудит проводится по заранее установленному регламенту за определенный период времени; его осуществление регламентируется правилами, установленными нормативно-методической документацией, и характеризуется плановым характером и целевыми методиками;

— регулярный аудит проводится систематически через определенные промежутки времени;

— панельный аудит проводится с определенной периодичностью, с неизменными методикой и инструментарием, на одних и тех же категориях персонала или в одних и тех же структурных подразделениях;

— оперативный аудит проводится по оперативному распоряжению администрации (работодателя) для целевой проверки деятельности отдельных структурных подразделений; для этого аудита характерны строго определенная тематика, ориентация на результат и сжатые сроки проведения; как правило, он применяется в случае появления незапланированных сбоев или негативных тенденций в деятельности какого-либо структурного подразделения;

— разовый аудит проводится ситуационно, один раз, не предполагая повторения.

Объем проверки: — полный аудит охватывает все объекты; — локальный аудит охватывает один объект или отдельно выделенную группу объектов; — тематический аудит включает совокупность объектов по одной тематике.

Методика анализа:

— комплексный аудит, при проведении которого используется весь арсенал методов;

— выборочный аудит, при проведении которого используются строго определенные методы, либо анализу подвергаются работники, выбранные по специальной методике-выборке.

Уровень проведения:

— стратегический аудит направлен на оценку деятельности высшего руководства организации; здесь в первую очередь изучаются кадровая политика и кадровая стратегия организации, их взаимосвязь со стилями, методами и средствами руководства;

— управленческий аудит предполагает проверку осуществления линейными руководителями стратегии управления персоналом организации; здесь анализируются организационные и психологические аспекты управления конкретными структурными подразделениями;

— тактический аудит направлен на оценку эффективности деятельности службы управления персоналом.

Способ проведения проверки: — **внешний аудит** проводится независимыми специалистами сторонних организаций – аудиторскими организациями или индивидуальными аудиторами на договорной основе, а также сотрудниками различных инспектирующих органов; — **внутренний аудит** проводится специалистами самой организации – работниками службы управления персоналом или работниками специализированной службы внутреннего аудита; — **совместная работа** внешних и внутренних аудиторов.

10.3. Проведение кадрового аудита

Несмотря на то, что цели кадрового аудита в зависимости от субъектов инициации проведения проверки могут быть различными, целесообразно установить наиболее оптимальный период его проведения.

Так, в государственных органах кадровый аудит осуществляется, как правило, в период проведения комплексных проверок (ревизий), затрагивающих все сферы деятельности ревизируемого объекта, которые проводятся один раз в три-пять лет в соответствии с планами-графиками, утверждаемыми соответствующим федеральным органом.

Кадровый аудит (отдельные его направления) может также проводиться в ходе ревизий финансово-хозяйственной деятельности государственного органа, учреждения. Кроме того, в необходимых случаях могут назначаться целевые проверки для анализа кадровой ситуации в конкретной государственной организации. Для компаний, действующих в стабильных условиях, проводить комплексный аудит системы управления персоналом целесообразно раз в три года, поскольку это позволит учесть результаты периодической аттестации сотрудников. Компаниям, действующим в нестабильных условиях, эту процедуру следует проводить чаще. Это необходимо для того, чтобы отслеживать изменения, происходящие в системе, иметь возможность оценить их глубину, найти резервы в повышении эффективности управления персоналом, а также отследить возможное появление рисков в сфере управления персоналом и трудом.

Сроки, то есть время, отводимое на проведение кадрового аудита, устанавливаются либо руководством организации, либо вышестоящей организацией, либо инспектирующим государственным органом и зависят в первую очередь от масштабов проверки. Например, на комплексную проверку государственных учреждений отводится до трех недель, а финансово-хозяйственная ревизия может проводиться месяц и более.

Кадровый аудит, проводимый инспекцией по труду, как правило, охватывает проверку кадрового делопроизводства и не превышает недели. Если же руководство компании решило провести комплексный кадровый аудит с привлечением независимых специалистов, их работа может занять несколько месяцев.

Вариантов исполнителей кадрового аудита всего три. Каждый вариант имеет свои положительные и отрицательные стороны

1. Аудит проводится самой организацией. В том случае, если в организации существует подразделение внутреннего аудита, работа может быть поручена ему. Если же такого подразделения нет, то можно создать группу аудиторов из сотрудников организации, которые являются специалистами в необходимых областях знаний.

Достоинства: — не требует финансовых затрат; — исполнители имеют углубленные знания о своей организации и бизнесе.

Недостатки: — требует затрат человеческих ресурсов и времени; — отсутствие опыта и профессионализма; — риск утечки конфиденциальной информации; — выводы могут быть не восприняты руководством; — риск необъективности.

2. Привлечение внешнего консультанта. В этом качестве могут выступать специально назначенные и уполномоченные вышестоящей организацией специалисты, независимые частные лица, не работающие в каких-либо компаниях, небольшие фирмы и, наконец, консалтинговые агентства.

Достоинства: — опыт и профессионализм; — качество работ; — гарантия конфиденциальности; — более высокий уровень объективности, чем при внутреннем аудите; — выше восприимчивость руководства к рекомендациям.

Недостатки: — финансовые затраты; — риск недобросовестности и привлечения непрофессионалов; — незнание специфики организации; — дефицит времени, не позволяющий углубляться в проблемы.

3. Совместная работа, когда, например, аудит проводится консалтинговой фирмой с привлечением специалистов организации – заказчика аудита. Это довольно распространенный вариант проведения аудита, когда часть работы выполняет одно из подразделений компании, а часть поручается внешнему аудитору.

Достоинства: — уменьшает финансовые затраты; — сокращает сроки получения необходимой аудиторам информации; — сотрудники получают опыт проведения аудита; — более высокий уровень объективности, чем при внутреннем аудите; — профессиональный подход и опыт внешнего аудитора гарантирует качество процесса.

Недостатки: недостаточная конфиденциальность информации.

На практике при выборе исполнителей кадрового аудита применяют три основных критерия. Рассмотрим их подробнее. Поскольку кадровый аудит имеет целью не только проверку и анализ кадровой ситуации, а консультационную поддержку системы управления персоналом, первым и основным критерием выбора аудитора является его профессиональная компетентность, способность не только выявить имеющиеся недостатки, но и помочь в их устранении и недопущении вновь.

Вторым критерием является степень конфиденциальности, которую требуется соблюдать при проведении аудита. Однозначно, что работа внешних аудиторов при проведении оценки персонала носит более конфиденциальный характер, чем в случае привлечения специалистов самой организации.

Третий критерий – объем финансовых ресурсов. В зависимости от денежных средств, которые могут быть выделены на проведение аудита, можно избрать один из вышеназванных вариантов.

Кадровый аудит предполагает оценку как объективных сторон трудовой деятельности персонала (объем инвестиций в персонал, наличие или отсутствие нормативно-методической документации, соблюдение трудового законодательства и т.п.), так и субъективных (мотивационная система персонала, морально-психологический климат в трудовом коллективе, стиль и методы руководства и т.п.). Поэтому осуществление кадрового аудита основывается на использовании экономических законов, законов физиологии и психологии, социологии, эргономики, математики, а также базируются на знаниях юридической науки.

Кадровый аудит – процесс комплексной оценки социально-трудовой сферы организации, поэтому проводить его должен человек, обладающий профессиональной компетентностью в различных областях знаний и навыками управления персоналом.

Таким образом, кадровый аудитор должен обладать следующими знаниями и навыками:

- основами организации трудовых отношений, социологии, психологии; прогнозирования и управления трудовыми ресурсами, мотивации персонала к деятельности, приемами и методами прикладной социологии;

- методами и приемами анализа трудовых показателей, выявления резервов повышения производительности труда и оценки социально-экономической эффективности его организации;

- методами оценки состояния технико-технологических, организационных и социально-экономических факторов повышения

производительности труда, улучшения использования трудового потенциала и трудовых ресурсов;

- методами нормирования труда, рациональной организации основных трудовых процессов, рабочих мест, режимов труда и отдыха, способами разработки программ и проведения социологических исследований в трудовых коллективах;

- принятия профессиональных решений с учетом экономических, экологических последствий, требований этики и права, формирования кадровой политики организации, управления ее функционированием;

- проведения исследований эффективности применяемых тарифных условий, форм и систем заработной платы, разработки и осуществления мероприятий по их совершенствованию, составления проектов положений о стимулировании оплаты труда, определения и обоснования размеров премий, доплат и надбавок к основной заработной плате;

- разработки штатных расписаний, трудовых договоров и осуществления проверки их соблюдения, расходования фонда заработной платы и материального поощрения; проведения тарификации работ и профессий рабочих, аттестации работников, определения потребности организации в квалифицированных кадрах рабочих и специалистов, источников их пополнения, форм подготовки и повышения квалификации работников;

- разработки проектов коллективного договора в организации и контроля за выполнением принятых обязательств.

Кадровый аудит — многогранная и многоаспектная деятельность, поэтому на практике бывает трудно найти аудитора, обладающего всеми перечисленными знаниями и навыками, поэтому часто эту работу поручают нескольким исполнителям.

Аудиторская проверка, как правило, проводится в четыре этапа:

- 1) подготовительный этап;
- 2) этап сбора информации;
- 3) этап обработки и анализа информации;
- 4) этап обобщения и представления оценочных результатов, выводов и рекомендаций.

На подготовительном этапе осуществляются:

- формализация идеи проведения аудиторской проверки, определение ее целей, предполагаемой эффективности для организации;

- подбор персонала (внутри организации или вне ее) для организации проверки, его обучение в случае необходимости;

- разработка внутрифирменного документа (приказа, распоряжения), намечающего сроки, задачи исполнителей и участников проверки, инструктаж исполнителей и участников;

- разработка плана сбора, предоставления и программы рассмотрения анализируемой информации.

На этапе сбора информации осуществляются:

- проверка документации и отчетности;
- мониторинг персонала;
- наблюдение, опросы, анкетирование, беседы с сотрудниками;
- предварительная обработка статистических данных, компоновка бухгалтерской и иной информации.

Следует учитывать, что статистические и иные показатели становятся более доступными и содержательными с точки зрения анализа, если для их сбора, хранения и обработки используются компьютерная техника и современные информационные технологии.

На этапе обработки и анализа информации:

- полученная в ходе проверки информация обрабатывается и формализуется в виде таблиц, схем, диаграмм, графиков и прочих форм представления данных, удобных для оценки, и вводится в ЭВМ;

- по разработанному алгоритму осуществляются анализ и оценка данных о деятельности персонала путем сравнения с аналогичными особо преуспевающими организациями, научно обоснованными нормами и нормативами, путем применения методов экспертной оценки, функционально-стоимостного анализа и др.

На заключительном этапе – этапе обобщения и представления оценочных результатов, выводов и рекомендаций – готовится итоговый материал, включающий, как правило, отчет о результатах аудиторской проверки. В отчете могут быть рассмотрены различные пути совершенствования управления персоналом, включая внедрение новых технологий (информационной, офисной, телекоммуникационной), сформулированы предложения по модификации существующих процедур управления, совершенствованию документации, уточнения.

Осуществляется также оценка результативности аудита персонала, заключающаяся прежде всего в социально-экономической и социально-психологической эффективности разработанных по итогам проведения аудиторской проверки мероприятий по рационализации организации труда персонала, а также по совершенствованию деятельности кадровой службы организации.

В процессе аудита будет получен огромный объем информации, которую необходимо оформить документально и сохранить как в письменном, так и в электронном виде. На заключительном этапе готовится итоговый материал – аудиторское заключение, являющееся отчетом о результатах аудиторской проверки.

Результаты кадрового аудита оформляются в форме аудиторского заключения, содержащего описание выполненных аудиторских процедур, их результаты, недостатки, обнаруженные в ходе проверки, рекомендации по совершенствованию системы управления персоналом.

Аудиторское заключение – официальный документ, в котором аудитор выражает свое мнение о проделанной работе и формулирует выводы, к которым он пришел по ее окончании.

Основная цель аудиторского заключения – баланс сильных и слабых сторон в работе персонала. В отчете могут быть рассмотрены различные пути совершенствования управления персоналом. Различные источники предлагают различную структуру аудиторского заключения.

Рассмотрим примерную структуру аудиторского заключения.

1. Введение: — общая характеристика организации; — описание проблемной ситуации; — цели и задачи аудита; — описание объекта и предмета аудита; — этапы аудита; — график проведения аудита; — аудиторская команда; — способы сбора информации; — методы анализа информации.

2. Аналитическая часть:

- Анализ персонала: — численность, профессиональный и должностной состав; — должностные обязанности; — система мотивации; — критерии оценки персонала; — сравнение состояния персонала с основными конкурентами.

- Оценка управленческого потенциала и кадровых процессов: — общая характеристика менеджеров подразделений; — понимание и принятие стратегических задач, стоящих перед персоналом; — способность принимать согласованные решения; — понимание и принятие правил командной работы и индивидуальной ответственности; — оценка осуществления основных кадровых процессов.

- Оценка организационной структуры управления персоналом: — общая характеристика организационной структуры управления; — оценка взаимодействия между подразделениями; — анализ организационных патологий.

3. Рекомендации по повышению результативности деятельности персонала:

- Для руководства организации: — указывают на стратегические ошибки в области управления персоналом, в постановках задач перед линейными менеджерами, в структуре персонала и пр.; — дают рекомендации по исправлению ошибок.

- Для линейных менеджеров: — суммируют их цели и обязанности в области управления персоналом; в их обязанности могут входить: привлечение к отбору кандидатов на вакансии, обучение персонала, проведение оценки, мотивация персонала; — дают рекомендации по повышению результативности труда персонала.

- Для менеджеров по управлению персоналом: — аудит выделяют для специалистов службы управления персоналом области хорошего и недостаточного исполнения в сфере найма, оценки, обучения, мотивации персонала и пр.; — дают рекомендации по усилению слабых сторон.

4. Приложения: — документы; — результаты анкетирования, интервьюирования, опросов персонала; — психологические заключения; — результаты инструментальных (расчетных) измерений трудовых показателей, оценок и расчетов эффективности. В аудиторском заключении возможно указание на то, какими силами возможна реализация той или иной рекомендации. В идеальном случае аудиторы делают прогноз ситуации, если будут выполнены их рекомендации.

Вся информация, в отношении которой выражается мнение аудитора, должна быть упорядочена по функциональному предназначению, датирована и подписана. Аудиторское заключение и приложения брошюруются, листы нумеруются.

10.4. Аудит кадрового делопроизводства

Аудит кадрового делопроизводства проводят, когда необходимо оценить степень соответствия имеющегося состояния кадровой документации требуемым нормам. Его целесообразно проводить и в следующих случаях:

- при смене кадрового работника, отвечающего за ведение кадрового делопроизводства;
- при обращении уволенного работника в суд или трудовую инспекцию;
- при смене руководителя организации;
- при изменении законодательства, регламентирующего порядок ведения кадровой документации;
- при изменении системы оплаты труда;
- при массовом высвобождении работников.

Аудит кадрового делопроизводства может проводить специалист, знающий требования законодательства РФ, а также обладающий профессиональной компетентностью в области трудового права и кадрового делопроизводства.

Этапы проведения аудита кадрового делопроизводства:

1. Организационный этап.
2. Определение перечня подлежащих проверке документов.
3. Сверка документов.
4. Проверка кадровой документации.
5. Оформление отчетов по кадровому аудиту.

На первом, организационном этапе необходимо: — определить цели и задачи проведения кадрового аудита; — сформировать комиссию, в которую желательно включить начальника отдела кадров, главного бухгалтера, юриста; — определить сроки проведения аудита; — издать приказ о проведении аудита кадрового делопроизводства.

Далее необходимо определить перечень документов, подлежащих проверке. Единого перечня документов, которые должны быть в каждой организации, законодательством не установлено. Различные правовые акты содержат упоминания о необходимости ведения тех или иных журналов, приказов и других документов. В связи с этим, основываясь на том, в какой отрасли действует предприятие, необходимо составить перечень документов, которые в соответствии с правовыми актами должны быть в организации.

К обязательным документам относятся: — Трудовые договоры (ст. 56, 67 ТК РФ). — График отпусков (ст. 123 ТК РФ). — Штатное расписание (ст. 15, 57 ТК РФ). — Трудовые книжки (ст. 66 ТК РФ). — Приходно-расходная книга по учету бланков трудовой книжки и вкладыша в нее, книга учета движения трудовых книжек и вкладышей в них.

Обязательность ведения данных книг указана в разделе. VI Постановления Правительства РФ от 16.04.2003 № 225 «О трудовых книжках». Формы книг утверждены приложениями 2, 3 к Постановлению Минтруда РФ от 10.10.2003 № 69 «Об утверждении Инструкции по заполнению трудовых книжек». — Табель учета рабочего времени, рекомендуемая форма которого утверждена Постановлением Госкомстата РФ от 05.01.2004 № 1 «Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты» (далее – Постановление № 1).

Однако согласно п. 2 данного постановления форма табеля учета рабочего времени не распространяется на бюджетные учреждения. Вместе с тем, ст. 91 ТК РФ установлена обязанность работодателя вести учет времени,

фактически отработанного каждым работником, поэтому табель обязателен для ведения в каждой организации, а его форма может быть установлена на уровне ведомств. — Личные карточки формы № Т-2 и № Т-2ГС (МС) («Личная карточка государственного (муниципального) служащего»). — Приказы по личному составу (приказ о приеме работника на работу, о переводе на другую работу, о предоставлении отпуска, о прекращении (расторжении) трудового договора, о направлении в командировку, о поощрении).

Формы указанных унифицированных форм первичной учетной документации утверждены Постановлением № 1. Согласно п. 2 рассматриваемого постановления данные формы распространены на организации независимо от формы собственности, осуществляющие деятельность на территории РФ. — Личные дела сотрудников, необходимость ведения которых установлена ведомственными нормативными актами. — Локальные нормативные акты. Статья 8 ТК РФ устанавливает право работодателей принимать не противоречащие действующему законодательству и не ухудшающие по сравнению с ним права работников локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права.

Среди них можно выделить: правила внутреннего трудового распорядка (ст. 189 ТК РФ), инструкцию по охране труда (п. 21 ч. 2 ст. 212 ТК РФ), положение о защите персональных данных работников (ст. 87 ТК РФ), положение об оплате труда и премировании, если соответствующего раздела нет в правилах внутреннего трудового распорядка (ст. 135 ТК РФ), и др. В организации также могут вестись следующие документы: — коллективный договор (если между работодателем и работниками достигнуто соглашение об этом); 79 — должностные инструкции (если должностные обязанности не включены в трудовые договоры); — перечень должностей работников с ненормированным рабочим днем; — график сменности; — договор о коллективной материальной ответственности (ст. 245 ТК РФ); — договоры о полной индивидуальной материальной ответственности (ст. 244 ТК РФ); — положение об охране коммерческой тайны; — положение об адаптации работников; — положение о порядке прохождения испытательного срока; — положение о проведении аттестации работников и др.

Особое внимание следует уделить систематизации информации по кадровому учету. Для этого в учреждениях и организациях рекомендуется вести следующие **журналы**:

— Журнал учета трудовых договоров, особенно полезен в случае большого количества принимаемых на работу сотрудников, а также при

заключении срочных трудовых договоров, чтобы можно было отследить даты их окончания. Это необходимо в связи с требованием, установленным ст. 79 ТК РФ, согласно которой о прекращении срочного трудового договора в связи с истечением срока его действия работник должен быть предупрежден не менее чем за три календарных дня до увольнения. В противном случае условие о срочном характере трудового договора утрачивает силу, и трудовой договор считается заключенным на неопределенный срок (ст. 58 ТК РФ).

— Журнал учета приказов по личному составу требуется для точного учета порядковых номеров кадровых приказов. В зависимости от количества сотрудников фирмы можно вести один журнал на все приказы – прием, перевод, увольнение и т.д., либо каждый вид приказов регистрировать в отдельном журнале.

— Журнал ознакомления с локальными нормативными актами. Необходимость его ведения следует из ст. 68 ТК РФ, согласно которой с локальными нормативными актами работодатель должен знакомить работника под роспись при его приеме на работу еще до подписания трудового договора.

Это далеко не полный перечень требуемых для учета кадровых журналов. Возможно ведение журналов учета личных дел, отпусков, направления в командировки, выдачи командировочных удостоверений, учета листов нетрудоспособности, выдачи справок, проверок состояния воинского учета, прохождения работниками обязательного медицинского освидетельствования, выдачи полисов медицинского и пенсионного страхования и др.

Рекомендуемые формы указанных журналов закон не устанавливает, поэтому на каждом предприятии они разрабатываются в свободной форме. Обязательным является то, что все страницы журнала должны быть пронумерованы, прошиты, скреплены печатью организации и подписью руководителя организации или ответственного за ведение кадровых документов лица.

Таким образом, при проведении **аудита кадрового делопроизводства** осуществляется:

- анализ заключенных организацией трудовых договоров;
- проверка оформления первичной учетной документации по учету труда и его оплате (приказы, командировочные удостоверения, служебные задания и отчеты по командировкам, график отпусков, личные карточки работников, штатное расписание, табели учета рабочего времени);
- проверка правильности формирования личных дел работников;

- проверка порядка ведения трудовых книжек работников;
- правовая экспертиза локальных нормативных актов организации на соответствие их действующему законодательству РФ и оценка их качества;
- проверка правильности привлечения иностранных работников;
- проверка гражданско-правовых договоров с физическими лицами;
- проверка систематизации информации по кадровому учету.

Когда определен перечень необходимых документов для полноценного кадрового учета, проводится сверка документов, представляющая собой процесс сопоставления имеющихся в учреждении документов и требуемых. Это можно оформить в виде таблицы.

Перечень необходимых документов

После того как была проведена сверка документов, проверяется качество их составления с точки зрения требований трудового законодательства и делопроизводства. Приказы по основной деятельности должны храниться отдельно от приказов по личному составу. Все документы необходимо проверить на наличие подписей уполномоченного лица, виз согласования, регистрационных номеров, отметок работника об ознакомлении с приказом, отметок об исполнении.

Особое внимание следует уделить проверке трудовых книжек.

Во-первых, в учреждении должен быть приказ о назначении ответственного за ведение трудовых книжек лица. Далее необходимо сверить, все ли трудовые книжки зарегистрированы в книге учета движения трудовых книжек и вкладышей к ним. Записи в трудовых книжках должны быть внесены на основании соответствующих приказов, не может быть подчисток, помарок.

Все записи должны быть продублированы в личной карточке работника формы № Т-2 и заверены подписью работника.

Хранить трудовые книжки и вкладыши к ним нужно в негорючем сейфе.

Заключительный этап кадрового аудита – оформление отчета о его проведении. Отчет составляется в свободной форме, разработанной аудитором или непосредственно организацией. В нем должны быть отражены данные о текущем состоянии кадрового делопроизводства, о выявленных недостатках, о рекомендуемых мерах для их устранения и установлено, достигнуты ли цели аудита.

10.5. Кадровый аудит в государственных органах

Организация государственного управления с точки зрения его эффективности – ключевой вопрос для развития любой страны. Государственное управление императивно оказывает организующее-регулирующее воздействие на общественные процессы и отношения.

Государство как организация публичной власти осуществляет ее, выполняя свои многообразные функции управления общественными процессами, с помощью образуемых в установленном порядке государственных органов.

Каждый государственный орган является составной частью организационной структуры государственного аппарата. Государственные органы образуются для осуществления государственной власти и реализации функций государственного управления. В систему органов государственной власти РФ входят органы и учреждения законодательной, исполнительной и судебной власти.

Система органов государственной власти субъектов РФ создается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти.

Систему органов местного управления составляют государственные органы, организованные по территориальному или функционально-отраслевому принципам, осуществляющие управленческую деятельность посредством структурных подразделений в административных границах конкретной территории.

Компетенция государственных органов определяется прежде всего уровнем той деятельности, для которой они создаются.

Рассмотрим **реализацию кадрового аудита** в государственных органах на примере территориальных органов федеральной исполнительной власти. Федеральные органы исполнительной власти, являясь составными элементами системы государственных органов, в свою очередь также образуют определенную систему, имеющую собственную структуру.

Органы исполнительной власти – это многоуровневые системы, выполняющие исполнительно-распорядительные функции. Основным звеном системы органов исполнительной власти являются министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Для реализации полномочий по осуществлению государственного управления в субъектах федерации органы федеральной исполнительной власти создают территориальные органы. К ним относятся управления внутренних дел, управления Минюста России в субъектах РФ и др.

Государственный кадровый аудит предназначен для решения ситуационных проблем государственных потребностей. Он в большей мере 86 тождествен государственному финансовому контролю, который ведется как в масштабах федеральных органов, так и в субъектах РФ и на уровне местного самоуправления.

Кадровый аудит в государственных органах выполняет следующие основные задачи:

- оценка результатов деятельности персонала государственного органа;
- проверка правильности целевого использования и сохранности государственных средств РФ и ее субъектов, выделяемых на обеспечение работы с персоналом государственных органов.

В государственных органах кадровый аудит осуществляется, как правило, в период проведения комплексных инспекторских проверок (ревизий), затрагивающих все сферы деятельности инспектируемого объекта, которые проводятся, как правило, один раз в три года или пять лет в соответствии с планами-графиками, утверждаемыми соответствующим федеральным органом.

Кадровый аудит (отдельные его направления) может также проводиться в ходе ревизий финансово-хозяйственной деятельности государственного органа (учреждения), проводимых по решению соответствующего федерального органа или налоговыми органами. Кроме того, в необходимых случаях могут назначаться целевые внеплановые инспекторские проверки для анализа кадровой ситуации в конкретной государственной организации.

Внеплановые проверки, как правило, назначаются при чрезвычайных происшествиях, ухудшении положения дел и в других случаях, требующих немедленного реагирования.

Проведение инспекторских проверок государственных органов регламентируется приказами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, содержащими методику и основные критерии оценки.

Утвержденные ведомственные методики проверок обеспечивают:

- единообразие в подходе к оценке деятельности государственных органов;
- объективность и полноту выводов, сделанных по результатам инспектирования;
- комплексный подход к оценке деятельности государственных органов.

Деятельность государственных органов, подвергнутых инспектированию, оценивается на «удовлетворительно» либо «неудовлетворительно».

Целью инспектирования является получение объективной информации о реальном состоянии дел в государственном органе (учреждении) для принятия своевременных мер по повышению эффективности его деятельности.

Задачи инспектирования:

- определение соответствия организационной деятельности государственного органа (учреждения) требованиям законодательных и иных нормативных правовых актов РФ; проверка организации исполнения законодательства и иных нормативных правовых актов РФ;
- проверка соответствия представляемой статистической и иной отчетности реальному положению дел;
- выявление недостатков в деятельности государственного органа (учреждения), установление причин и условий их возникновения, разработка мер, направленных на их устранение;
- определение качества подбора и расстановки кадров в подразделениях государственного органа (учреждения), оценка уровня социальной и правовой защищенности персонала;
- оказание коллективу государственного органа (учреждения) практической помощи в решении служебных вопросов, совершенствовании и повышении эффективности и качества различных направлений деятельности;
- изучение, обобщение и распространение положительного опыта, новых форм и методов работы.

Для проведения инспектирования формируется комиссия и назначается ее руководитель. За каждым членом комиссии закрепляется определенное направление проверки.

В состав проверочной комиссии включаются специалисты, обладающие необходимыми знаниями и практическим опытом работы в проверяемой сфере. Это могут быть сотрудники федерального органа исполнительной власти или специалисты из подчиненных ему органов и учреждений.

В ходе подготовки к инспектированию члены комиссии изучают:

- материалы предшествующих инспектирований, контрольных проверок, целевых выездов;
- планы мероприятий по устранению выявленных ранее недостатков и справочные материалы по их реализации;
- законодательство и иные нормативные правовые акты РФ по вопросам деятельности государственного органа (учреждения);
- статистические и иные данные о результатах деятельности государственного органа (учреждения) за 3 года (5 лет), предшествующие инспектированию. В ходе комплексного инспектирования проверяются и

изучаются различные аспекты деятельности государственного органа (учреждения).

Конкретные направления проверки обуславливаются спецификой деятельности организации, перечнем реализуемых государственных функций. Однако оценка состояния работы с кадрами различных государственных органов осуществляется по аналогичным критериям и показателям.

Кадровый аудит государственных органов включает проверку по следующим основным направлениям.

1. Оценка эффективности системы управления персоналом включает анализ следующих показателей: — стиль, формы и методы управленческой деятельности руководства организации; — организация анализа, планирования и прогнозирования кадровой ситуации в организации, принятие решений, адекватных складывающейся обстановке (рассматриваются планы работы кадровой службы, планы отдельных направлений работы с кадрами); — отражение основных направлений работы с кадрами в документации государственного органа, рассмотрение кадровых вопросов на совещаниях, коллегиях (например, может быть проверено, осуществляется ли заслушивание руководителей подразделений, имеющих неудовлетворительные результаты в работе с кадрами, на коллегиях и оперативных совещаниях, сроки их проведения); — соответствие штатной численности персонала нормативным требованиям (структура управления, штатная расстановка должны обеспечивать выполнение поставленных задач); — эффективность служебных командировок (командирование работников должно обеспечивать улучшение основных показателей деятельности); — полнота и достоверность статистических данных о состоянии кадров (представленные статистические данные должны отражать действительное положение дел, не содержать искажений); — должностные инструкции персонала (должны быть сформулированы грамотно и четко, подготовлены своевременно, отражать конкретные объемы выполняемой работы, персональную ответственность).

2. Оценка работы с кадрами, обеспечения правовой и социальной защиты персонала. Оценивается состояние и тенденции комплектования кадрами проверяемого государственного органа (учреждения).

При этом оценивается:

- Качественный состав кадров, их текучесть, некомплект, подбор, расстановка. При этом используются следующие показатели: — некомплект работников (к штатной численности); — текучесть кадров (количество уволенных к штатной численности); — уволено на первом году службы (от

числа уволенных); — уволено по отрицательным мотивам (к числу уволенных). Оценка «удовлетворительно» выставляется, если показатель находится на уровне среднего показателя по министерству, федеральной службе.

- Кадровое обеспечение основных направлений деятельности государственного органа (учреждения). Анализируется обеспеченность кадрами необходимого количества и качества структурных подразделений государственного органа (учреждения).

- Работа с резервом кадров на выдвижение. При этом оценивается количество назначенных на вышестоящие должности сотрудников из резерва в процентном отношении от общего числа назначенных на вышестоящие должности. Оценка «удовлетворительно» выставляется, если количество назначенных на вышестоящие должности сотрудников из резерва составляет 50 % или более. При отсутствии резерва на вышестоящие должности итоговая оценка выставляется «неудовлетворительно».

- Организация профессионального образования сотрудников. При этом изучается наличие и качество планов повышения квалификации и стажировки, их объективность; оценивается количество сотрудников, не прошедших повышение квалификации, от годовой потребности в повышении квалификации. Оценка «удовлетворительно» выставляется, если показатель находится на уровне среднего показателя по министерству, федеральной службе.

- Служебная аттестация сотрудников. При этом изучается работа по планированию служебной аттестации, состав и организация работы аттестационной комиссии, объективность и полнота выводов по результатам аттестации, своевременность реализации рекомендаций и предложений аттестационной комиссии.

- Обеспечение социальной и правовой защищенности персонала. Здесь оценивается организация работы санитарно-бытовых, санаторно-отборочных, жилищно-бытовых и других создаваемых в организации комиссий; обеспеченность работников путевками на санаторно-курортное лечение и другие аспекты социально-правовой работы с персоналом.

- Соблюдение служебной дисциплины, дисциплинарная практика (поощрения, взыскания) персонала. При анализе дисциплинарной практики могут применяться следующие показатели: — количество нарушений служебной дисциплины; — количество нарушений законности; — количество преступлений. Оценка «удовлетворительно» выставляется, если показатель находится на уровне среднего показателя по министерству, федеральной службе. При анализе поощрений работников рассматриваются

их формы и обоснованность, количественные показатели в целом по государственному органу (учреждению), структурным подразделениям и категориям персонала.

- Организация кадрового делопроизводства. Осуществляется проверка соответствия ведения кадровой документации нормам трудового законодательства и ведомственных правовых актов.

- Оценка кадрового аппарата, его взаимодействия с другими подразделениями. Оценивается структура подразделения, возрастной и профессионально-квалификационный уровень работников кадровой службы, характер взаимодействия кадрового аппарата с руководством, структурными подразделениями, другими учреждениями и организациями.

- Состояние морально-психологического климата в коллективе оценивается методами социологических исследований: анкетирование, опрос, беседы.

По результатам инспектирования готовятся:

- акт инспектирования;

- план мероприятий по устранению недостатков, выявленных в ходе инспектирования.

Акт инспектирования составляется в двух экземплярах, подписывается руководителем и членами комиссии. С актом знакомится начальник инспектируемого органа (учреждения).

План реализации предложений по устранению недостатков, выявленных в ходе инспектирования, разрабатывается кадровым аппаратом инспектируемого органа (учреждения) совместно с членами комиссии.

План согласовывается с руководителем комиссии и утверждается начальником инспектируемого органа (учреждения).

Основной формой контроля за устранением недостатков, выявленных в ходе инспектирования, выполнением разработанных по итогам инспектирования мероприятий является контрольная проверка, которая проводится не ранее чем через год после инспектирования.

Контрольная проверка может быть заменена письменными отчетами государственного органа (учреждения) о проделанной работе по выполнению плана реализации предложений по устранению недостатков при условии его стабильной работы.

Список литературы

1. Анализ типичных ошибок в кадровом делопроизводстве [Текст] / под общ. ред. Ю.Л. Фадеева. – М. : Эксмо, 2007. – 160 с.

2. Антошина, О.А. Анализ трудовых показателей [Текст] // Аудиторские ведомости. – 2007. – № 7.

3. Антошина, О.А. Аудит социально-трудовой сферы организации [Текст] // Аудиторские ведомости. – 2007. – № 6.

4. Аудит и контроллинг персонала организации [Текст] : учеб. пособие / под ред. П.Э. Шлендера. – М. : Вузовский учебник, 2009. – 224 с.

5. Базарова Л.А. Пути прогнозирования устойчивости предприятия на основе междисциплинарного подхода [Текст] / Л.А. Базарова, Л.С. Заянчковская, И.В. Рачитилева // Управление персоналом. – 2009. – № 1.

6. Белоусова, Д.В. Вариации на тему кадрового аудита // Кадровая служба и управление персоналом предприятия. – 2007. – № 2.

7. Булыга, Н.Н. Аудит кадрового делопроизводства // Отдел кадров бюджетного учреждения. – 2008 – № 6.

8. Быков В.М. Применение компьютерных технологий при кадровом аудите [Текст] / В.М. Быков. М.Г. Дороженко // Управление персоналом. – 2009. – № 1.

9. Денисова, А.В. Система ключевых стратегических показателей (ССП) эффективности службы управления персоналом // Управление персоналом. – 2007. – № 2.

10. Долинин, А.Ю. Проведение кадрового аудита в государственных органах // Актуальные вопросы административного и административно-процессуального законодательства, регулирующего деятельность уголовно-исполнительной системы в условиях ее реформирования: материалы межрегион. науч.-практ. конф. / под ред. Д.А. Гришина. – Рязань: Академия ФСИН России, 2010.

11. Кузьмина, Н. Кадровый аудит в ЗАО «Санеко» [Текст] / Н. Кузьмина, А. Гурьянова // Кадровик. Кадровый менеджмент. – 2008. – № 4.

12. Магура, М. Методы изучения мотивации [Текст] / М. Магура, М. Курбатова // Управление персоналом. – 2007. – № 13–14.

13. Марченко, И. Методология оценки результатов труда в органах власти и управления // Кадровик. Кадровый менеджмент. – 2009. – № 10.

14. Огородников, В.И. Организационно-штатная деятельность сотрудников кадровых служб в органах и учреждениях УИС [Текст] : моногр. / В.И. Огородников, А.Ю. Долинин. – Рязань : ПКЦ «Таваксай», 2005. – 175 с.

15. Огородников, В.И. Правовые основы проведения аттестации персонала [Текст] / В.И. Огородников, А.Ю. Долинин // Прикладная юридическая психология – Рязань : Академия ФСИН России. – 2009. – № 3.

16. Одегов, Ю.Г. Аудит и контроллинг персонала [Текст]: учеб. / Ю.Г. Одегов, Т.В. Никонова. – М. : Альфа-Пресс, 2006. – 560 с.
17. Одегов, Ю.Г. Аудит и контроллинг персонала [Текст] : учеб. пособие / Ю.Г. Одегов, Т.В. Никонова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Эк-замен, 2004. – 544 с.
18. Одегов, Ю.Г. Управление персоналом, оценка эффективности [Текст] : учеб. пособие для вузов / Ю.Г. Одегов, Л.В. Карташова. – М. : Экзамен, 2004. – 256 с.
19. Реймаров, Г.А. Комплексная оценка персонала [Текст] / Г.А. Реймаров, В.В. Ионов, Н.П. Соловьев // Управление персоналом. – 2008. – № 7.
20. Рогова, О. О проверках организаций и индивидуальных предпринимателей государственными инспекциями труда [Текст] // Налоговый вестник. – 2008. – № 11.
21. Розина, Е. Новое слово в кадровом аудите – анализ гендерного равенства [Текст] // Кадровик. Кадровое делопроизводство. – 2008. – № 8.
22. Румынина, В.В. Внешний кадровый аудит [Текст] / В.В. Румынина, К.А. Сухотина // Кадровая служба и управление персоналом предприятия. – 2007. – № 7.
23. Румынина, В.В. Внутренний кадровый аудит [Текст] / В.В. Румынина, Л.А. Румынина // Кадровая служба и управление персоналом предприятия. – 2007. – № 9.
24. Румынина, В.В. Диагностика кадровой службы компании [Текст] // Кадровая служба и управление персоналом предприятия. – 2008. – № 1.
25. Самыгин, С.И. Управление персоналом [Текст] / под ред. С.И. Самыгина [и др.] – Серия «Учебники, учебные пособия». – Ростов н/Д: ФЕНИКС, 2001. – 512 с.
26. Самойлова, А.Н. Оценка эффективности управления человеческими ресурсами организации [Текст] // Экономический анализ: теория и практика. – 2007. – № 11.
27. Свистунов, В. Современные подходы к оценке текучести персонала [Текст] / В. Свистунова. М. Тюленева // Кадровик. Кадровый менеджмент. – 2009. – № 6.
28. Селина, А. Кадровый аудит [Текст] / А. Селина, Т. Романцева // Кадровик. Кадровый менеджмент. – 2007. – № 5.
29. Синявец, Т. Аудит человеческих ресурсов [Текст] // Кадровик. Кадровый менеджмент. – 2007. – № 2.
30. Синявец, Т. Комплексный аудит системы управления персоналом [Текст] // Кадровик. Кадровый менеджмент. – 2007. – № 9 ; 2008. – № 3.

31. Синявец, Т. Системный подход к контроллингу персонала [Текст] // Кадровик. Кадровый менеджмент. – 2008. – № 11. 94
32. Софиенко, А. Аудит контактного персонала [Текст] // Кадровик. Кадровый менеджмент. – 2006. – № 11, 12.
33. Софиенко, А. Помощь кадрового аудита [Текст] // Кадровик. Кадровый менеджмент. – 2006. – № 7.
34. Управление персоналом организации [Текст]: учеб. / под ред. А.Я. Кибанова. – 3-е изд., доп. и перераб. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 638 с.
35. Управление персоналом [Текст] : Энциклопедический словарь / под ред. А.Я. Кибанова. – М. : Норма–Инфра-М, 1998. – 453 с.
36. Филина, Ф.Н. Серьезная задача для современной компании – «аудит людей» [Текст] // Кадровая служба и управление персоналом предприятия. – 2007. – № 2.

Электронные ресурсы

1. Официальный сайт журнала «KADROVIK.RU» [Электронный ресурс]. – URL : www.kadrovik.ru
2. Официальный сайт журнала «Управление персоналом» [Электронный ресурс]. – URL : <http://www.top-personal.ru/magazines.html>
3. Официальный сайт журнала «Кадровая служба и управление персоналом предприятия» [Электронный ресурс]. – URL : <http://delopress.ru/magazines/staff/>
4. Официальный сайт журнала «Служба кадров и персонал» [Электронный ресурс]. – URL : <http://www.otiss.ru/slujba.html>
5. Официальный сайт журнала «Кадровые решения» [Электронный ресурс]. – URL : <http://www.hotjob.ru/blog/1727.html>