

Альфия Азгаровна Акмалова
(Российская Академия Народного Хозяйства и Государственной Службы при
Президенте Российской Федерации, Moskwa)
Владимир Михайлович Капицын
(Московский Государственный Университет)

Кадровая работа в системе государственной гражданской службы современной России

1. Понятийный аппарат

Кадровая составляющая в государственном управлении считается центральной. Известно выражение: «Кадры решают всё!». Реформы, прошедшие в России в 1990-2000-е годы, показали вновь актуальность этой управленческой максимы.

В исследовании вопросов формирования и регулирования отношений, связанных с государственной службой, чаще всего употребляются понятия «кадровая политика» и «кадровая работа», «кадровые службы». Эти понятия тесно взаимосвязаны. Кадровая политика задает общее направление, выявляет тенденции изменения идеологии государственного управления и корпоративного менеджмента. Кадровая работа переводит на уровень конкретных действий положения кадровой политики. Кадровые службы организуют кадровую работу, материализуют организационно-правовые нормы управления и делопроизводства, регулирующие отношения «государственные служащие («кадры») – наниматели» во всём их конкретном многообразии.

Если говорить о кадровой политике в общем, то наиболее удачно ее определение как системы принципов, стратегий, организационных форм управления кадрами, целей и задач, методов подбора и развития персонала, создания условий для сохранения и развития кадрового потенциала различных организаций в конкретных условиях в соответствии с современными требованиями. Методы кадровой политики предполагают сочетание стратегического видения с административными, моральными, экономическими, социальными, идентификационными, информационными стимулами и регуляторами, сближающими интересы работников и организации, позволяющими поддержать дисциплину и достигнуть

эффективности на основе трудового и служебного права, передовых технологий кадрового менеджмента и государственного управления.

Кадровая политика в системе государственной службы имеет свои особенности. Это – система деятельности руководителей, решающих задачу ориентации персонала органов государственной власти, их структурных подразделений на выстраивание эффективного решения проблем подбора, подготовки, повышения квалификации, профессионального роста госслужащих, мониторинга служебных отношений с целью обеспечения качественного государственного управления.

Для объяснения различия кадровой политики в коммерческой структуре и кадровой политики на государственной службе применимо положение великого американского социолога Т. Парсонса, который сравнивает «профессионала» и «делового человека». По мнению Т. Парсонса, профессионал, в отличие от делового человека, в основном не озабочен извлечением прибыли; главное для него оказание качественных услуг или безлично оцениваемого продвижения науки (в случае с госслужащим – продвижение общего дела государственного управления). Применимо в данном отношении и замечание Т. Парсонса о наличии у профессионала уверенности, что его компетенция используется в интересах социальной системы¹. Такие признаки затрагивают сердцевину компетенций государственного служащего, определяют специфику кадровой политики и кадровой работы в государственных органах.

Важная задача кадровой политики в России 2000-х гг. – восстановление инструментария мотиваций в государственном управлении, выстраивание условий и правил, способствующих предотвращению конфликта интересов, противодействию коррупциогенным факторам². С развертыванием борьбы с коррупцией кадровая политика и кадровая работа были сориентированы в идейно-политическом и организационно-правовом плане на активные, инициативные позиции, включены в соответствующие механизмы.

Понятиями, которые показывают связь кадровой политики и кадровой работы являются «кадровое планирование», «кадровое управление». Кадровое планирование необходимо для обеспечения госорганов достаточным числом квалифицированных служащих, оптимального баланса процессов обновления и поддержания необходимого численного и качественного состава кадров с учётом приемлемых финансовых и материальных затрат. Кадровое управление (управление персоналом) образует систему, в которую входят: определение организационной структуры управления персоналом, поддержание вертикальных и горизонтальных функциональных взаимосвязей руководителей и специалистов в процессе обоснования, выработка

¹ Т. Парсонс, *О социальных системах*, Moskwa 2002.

² Patrz: В.И.Якунин, С.С. Сулакшин, В.Э. Богдасарян, М.В. Виллисов, И.В. Репин, *Восстановление инструментария мотиваций в государственном управлении России*, Moskwa 2009.

эффективных и социально приемлемых управленческих решений и их реализация. Кадровое управление подразумевает иерархию различных уровней, предполагает закрепление различных этапов управления за отдельными руководителями или органами управления³.

Кадровой политикой занимаются руководители государственных органов, а кадровую работу ведут специальные подразделения (кадровые службы) в целях реализации задач кадровой политики. В органах государственной власти создаются структурные подразделения по вопросам госслужбы и кадров. Кадровая работа в государственном органе должна соответствовать требованиям Положения о подразделении по вопросам государственной службы и кадров. Положение разрабатывается и утверждается руководителем государственного органа, основывается на положениях Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее, ФЗ № 79) и направлено на практическую реализацию его установок.

Кадровые службы – обязательный атрибут государственных органов, важнейший механизм реализации задач кадровой политики, государственного управления в целом. В Администрации Президента РФ функционирует Управление по вопросам государственной службы и кадров. Кадровые службы есть в аппарате Правительства РФ, во всех федеральных органах исполнительной власти, министерствах субъектов Федерации РФ и других государственных органах.

2. Нормативная база кадровой работы

Регулирование кадровой работы в ряде стран ведётся на законодательном уровне. Например, в ФРГ в Рамочном законе «Об унификации законодательства о чиновниках» есть целый раздел III «Кадровая работа»⁴. Статья 44 ФЗ № 79 так и называется «Кадровая работа». Если в ФРГ кадровая работа регламентируется подробно и детально, то в России законодательно закреплены только основные направления кадровой работы.

Нормативная база кадровой работы, помимо ст. 44 ФЗ № 79 (доп. от 27.07.2009) включает нормы Федерального закона от 27.05.2003 №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Указов Президента РФ⁵, программ, стратегий, Постановлений Правительства⁶, инструкций

³ В.Д. Маркова, А.Кузнецова, *Стратегический менеджмент: курс лекций*, Moskwa 2006.

⁴ BGV 1957 г. (Redaktion 1993, 2004), Paragraphe 61-93.

⁵ Например, Указов Президента РФ от 27.09.2010 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих»; 30.05.2010 «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела»; 16.02.2010 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы РФ и замещении должности государственной гражданской службы РФ»; 1.02.2010 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ»; 1.02.2010 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими РФ и оценки их знаний, навыков и умений

различных органов государственной власти. В органах государственной власти субъектов Российской Федерации также были приняты соответствующие законы и другие нормативные правовые акты⁷.

Работа кадровых служб государственного органа регламентируется также статьей 42 ФЗ № 79, нормы которой регулируют обработку, хранение и передачу персональных данных гражданского служащего и лиц, обращающихся для замещения государственных должностей государственной службы. В соответствии с пунктом 1 статьи 44 данного закона, кадровая работа включает в себя направления, которые можно распределить в несколько кластеров: подготовка проектов нормативных актов и использование принятых норм, поиск, привлечение и подготовка кадров, делопроизводство, контрольно-аттестационное (экзамены, конкурсы, аттестации, проверка персональных данных, оформления допуска к информации), антикоррупционное, разрешение служебных конфликтов, служебно-правовое и консультационно-правовое.

В пункте 1 статьи 44 ФЗ №79 перечисляются следующие направления кадровой работы: 1) формирование кадрового состава для замещения должностей гражданской службы; 2) подготовку предложений о реализации нормативных актов о гражданской службе и внесение предложений представителю нанимателя; 3) организацию подготовки проектов актов госоргана о поступлении на гражданскую службу, ее прохождении, заключении служебного контракта, назначении на должность, освобождении от замещаемой должности, увольнении и выходе на пенсию за выслугу лет; 4) ведение трудовых книжек; 5) ведение их личных дел; 6) ведение реестра гражданских служащих в государственном органе; 7) оформление и выдачу служебных удостоверений; 8) обеспечение деятельности комиссии по урегулированию конфликтов интересов; 9) проведение конкурсов на

(профессионального уровня)»; 1.02.2010 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ».

⁶ Постановление от 27 апреля 2010 г. № 261 "О государственном заказе на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти на 2010 год".

⁷ Patrz: Указ Губернатора Свердловской обл. «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Свердловской обл., и государственными гражданскими служащими Свердловской обл. сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» от 19.06.2009 № 566-УГ, Закона Свердловской обл. «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области» от 15.07.2005 № 84-ОЗ, Указа Губернатора Свердловской обл. «Об утверждении Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Свердловской обл., и государственными гражданскими служащими Свердловской области, и соблюдения государственными гражданскими служащими Свердловской обл. требований к служебному поведению» от 30.10.2009 № 968-УГ (Информация о мероприятиях по противодействию коррупции в 3 квартале 2012. Управление государственного строительного надзора Свердловской обл. [on-line] URL: <http://www.ugsnso.ru/gos-service/anti-corruption/> (дата обращения 3.11.2012)).

замещение вакантных должностей и включение гражданских служащих в кадровый резерв; 10) организацию и обеспечение проведения аттестации; 11) организацию и обеспечение проведения квалификационных экзаменов; 12) организацию заключения договоров с гражданами на время их обучения в учреждении профессионального образования с последующим прохождением гражданской службы; 13) организацию профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки; 14) формирование кадрового резерва, работа с ним; 15) обеспечение должностного роста гражданских служащих; 16) организацию проверки достоверности персональных данных при поступлении на гражданскую службу, оформление допуска к государственной тайне; 17) проведение служебных проверок; 18) проверка сведений о доходах, имуществе; 19) консультирование по вопросам гражданской службы⁸.

В статье 59.3. ФЗ № 79 регулируется участие кадровой службы в проведении проверки по поручению представителя нанимателя; эта процедура предпринимается, если стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Затем готовится доклад на основании такой проверки, который в свою очередь может стать основанием применения к государственному служащему взыскания⁹.

В целях организации исполнения Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и реализации Национальной стратегии противодействия коррупции», утверждался Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 годы (утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568, в ред. Указа Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460). Был разработан соответствующий документ на 2012–2014 годы. Эти официальные документы серьезно затрагивают кадровую работу в органах государственной власти. Так Правительству РФ, президиуму Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции в пределах своей компетенции было поручено в комплексе:

– принять в 2010 г. меры по обеспечению действенного функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, предусмотрев возможность включения в состав комиссий представителей общественных организаций ветеранов, общественных советов, созданных при федеральных органах исполнительной власти в соответствии с частью 2 статьи

⁸ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. федеральных законов от 02.02.2006, 02.03.2007, 12.04.2007, 01.12.2007, 29.03.2008, 23.07.2008, 25.12.2008, 17.07.2009, 18.07.2009, 25.11.2009, 17.12.2009, 29.01.2010, 14.02.2010, от 29.11.2010, 28.12.2010, 27.06.2011, 11.07.2011, 21.11.2011, 6.12.11) с изм., внесенными Федеральными законами от 17.12.2009, 13.12.2010, Постановлением Конституционного Суда РФ от 22.11.2011).

⁹ Статья 59.3. «Порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения» введена поправкой в ФЗ №79 Федеральным законом от 21.11.2011 № 329.

20 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. №32 «Об Общественной палате Российской Федерации», работников Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров, Аппарата Правительства Российской Федерации;

- обеспечить проведение совещаний с руководителями кадровых служб федеральных органов исполнительной власти и руководителями подразделений указанных служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в ходе которых рассмотреть вопросы организации исполнения Федерального закона «О противодействии коррупции», соответствующих указов Президента РФ и Национального плана;

- организовать в централизованном порядке переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции, по программе, согласованной с Управлением Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров;

Руководителю Администрации Президента РФ, председателю президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции поручено организовать рассмотрение на заседаниях президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции вопросов, в том числе:

- по переподготовке и повышению квалификации федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции, а также по подготовке методических рекомендаций по вопросам противодействия коррупции;

- об организации обучения федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции;

- о работе подразделений кадровых служб федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов по профилактике коррупционных и других правонарушений и мерах по её совершенствованию¹⁰.

Национальная Стратегия противодействия коррупции, утверждённая Указом Президента РФ 13 апр. 2010 № 460, намечает среди прочих мер «совершенствование работы кадровых служб федеральных органов исполнительной власти и других государственных органов по профилактике коррупционных и других правонарушений».

Кадровые службы министерств и ведомств России проводили периодические закупки для государственных нужд услуг по повышению квалификации государственных служащих. Так, н.п. Министерство юстиции России, Федеральная служба судебных приставов России провели в 2009-2011

¹⁰ Национальный план противодействия коррупции на 2010-2011 годы. Утверждён Президентом РФ 31 июля 2008г. № Пр-1568 (в ред. Указа Президента РФ от 13 апреля 2010 года №460).

гг. повышение квалификации своих государственных служащих по вопросам противодействия коррупции с помощью творческих коллективов преподавательского состава РАГС и РАНХиГС при Президенте РФ.

3. Работа с кадровым резервом

Президент РФ по итогам совещания 23 июля 2008 г. поручил Правительству РФ и Администрации Президента РФ до конца 2008 г. запустить Программу формирования резервов управленческих кадров. Президент утвердил Перечень поручений, в том числе рекомендовал регионам России создать свои кадровые резервы до 1 марта 2009 г.

Кадровый резерв – один из механизмов формирования и сохранения кадрового состава государственной службы. Кадровый резерв необходим для замещения вакантных должностей гражданской службы новыми гражданами, приходящими на государственную службу, в порядке должностного роста гражданского служащего в данном или другом органе государственной власти. Данный резерв государственных служащих различается на федеральный резерв, резерв федерального государственного органа, резерв субъекта РФ, резерв государственного органа субъекта РФ. На основе таких резервов формируется Сводный реестр государственных гражданских служащих РФ. В формировании данных резервов, подготовки соответствующих нормативных документов непосредственное участие принимали кадровые службы органов государственной власти. Президент РФ формирует свой кадровый резерв в количестве сначала 100, а затем 1000 кандидатов¹¹.

Поступившие заявления гражданских служащих (граждан) на участие на конкурсной основе в замещении должностей гражданской службы служат персональной основой формирования Сводного реестра и отбора кандидатов в кадровый резерв. Согласно ФЗ №79 с учетом поступивших заявлений гражданских служащих (граждан) на конкурсной основе формируются кадровые резервы для замещения должностей гражданской службы. Включение гражданского служащего (гражданина) в кадровый резерв государственного органа для замещения должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса. Положение о кадровом резерве на гражданской службе утверждается соответственно Президентом РФ, а на уровне субъектов Федерации нормативным правовым актом органа государственной власти субъекта РФ. На совещании у Президента РФ 23 июня 2008 г. была отмечена недопустимость формирования кадрового резерва по

¹¹ О состоянии данного института даётся общедоступная информация на федеральном портале Президента РФ (См.: О создании резерва управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента России (кроме «первой сотни»). 21 декабря 2009 г.; Список лиц, включённых в резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации (кроме «первой сотни») по состоянию на 1.08.2011 Федеральны́й портал Президента РФ. URL – <http://kremlin.ru/news/6409> (дата обращения: 7.11.2012).

знакомству, родственным связям, принципу личной преданности или, что хуже всего за деньги¹².

В Московской области была утверждена четырёхуровневая Структура кадрового резерва Московской области: резерв для замещения государственных должностей области, за формирование которого отвечал аппарат Правительства области; резерв для замещения должностей государственной гражданской службы руководителей и заместителей руководителей исполнительных органов государственной власти Московской области, за формирование которого отвечали исполнительные органы государственной власти Московской области и Управление государственной и муниципальной службы области; резерв для замещения должностей руководителей и заместителей руководителей государственных унитарных предприятий и бюджетных учреждений Московской области (формируют исполнительные органы государственной власти области, отвечающие за отраслевое управление, Торгово-промышленная палата Московской области и региональное объединение работодателей); резерв для замещения руководителей муниципальных образований.

Кроме данной Структуры были также подготовлены и утверждены следующие документы: Паспорт Программы Московской области, Перечень должностей, Порядок формирования кадрового резерва, включая Методику оценки личностно-деловых качеств кандидатов, форму базы данных. Прделанная работа облегчила подготовку и утверждение в соответствии со статьей 64 ФЗ №79 Положения о кадровом резерве на государственной гражданской службе Московской области. Всего в кадровый резерв государственных органов Московской области было включено 1137 государственных служащих и граждан, в том числе 915 по результатам аттестации.

Среди субъектов РФ приведём также пример нормативно-правового оформления кадрового резерва Новосибирской области. Включение государственного гражданского служащего (гражданина) в кадровый резерв области оформлялось правовым актом государственного органа Новосибирской области по управлению государственной службой области, а в кадровый резерв государственного органа – правовым актом данного государственного органа. Соответствующая запись вносится в личное дело гражданского служащего и иные документы, подтверждающие служебную деятельность гражданского служащего. Положение о кадровом резерве на гражданской службе утверждено губернатором Новосибирской области.

¹² Patrz: Л.Н. Калашникова, *О практике формирования резерва управленческих кадров на государственной гражданской службе*, [w] *Кадровый резерв как фактор развития управленческого потенциала России*, Moskwa 2009, s. 69.

4. Проблемы кадровой работы на государственной службе

Проблемы работы с кадрами государственной гражданской службы проявляются и разрешаются по мере накопления опыта. Среди этих проблем сквозной является недостаточная квалификация государственных служащих. Не хватает профессиональных знаний и навыков, владения компьютерными технологиями, иностранными языками. С данной проблемой пересекается и недостатки в формировании необходимых личностно-деловых качеств: способности к эффективной коммуникации, ответственность и самостоятельность в принятии решений, организаторские способности, способности работы в команде и пр. Происходит старение кадрового состава, не компенсируемое соответствующей ротацией и приходом молодёжи; кадровая текучка ведёт к «вымыванию» среднего звена управления. Остаются проблемы системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих.

Существенна и проблема корпоративной культуры государственной службы. Ценности и нормы чиновников часто несовместимы с представлением об эффективной государственной службе. Инертность, сопротивление инновациям, в том числе, технологиям открытости госслужбы, частые проявления личной заинтересованности, способной приводить к конфликту интересов, семейственность и клановость в органах государственной власти, временничество, ориентация на приобретение связей, необходимых для перехода в бизнес – всё это довольно часто встречается у государственных служащих. Медленно решаются проблемы создания привлекательного образа государственной гражданской службы.

При формировании и использовании кадрового состава госслужбы обозначились проблемы: предназначения резервистов, оценки личностно-деловых качеств кандидатов, преодоление эффекта «снежного кома», обеспечения ротации и конкурсной основы, эффективности резерва, мотивации резервистов и др.¹³ Проблема предназначения заключается в том, что резервистов необходимо дифференцировать, более чётко ориентировать в отношении предполагаемых сфер (направлений) приложения, соответственно конкретно готовить к будущей службе. Необходимо создавать специальные центры и внедрять передовые методики оценки личностно-деловых качеств резервистов. Проблема «снежного кома» – возникающее в связи с кланово-командным способом формирования резерва пренебрежение профессиональными и этическими аспектами. Решение проблем ротации требует учёта профессиограмм, карьерных направлений и горизонтов каждого резервиста. На практике резервисты используются нередко по методу «затыкания образующихся дыр». С.В. Жильцов отмечает и другие проблемы,

¹³ В.И. Жильцов, *Проблемы формирования кадрового резерва в системе государственной службы страны*, [w] *Кадровый резерв как фактор развития управленческого потенциала России*, Moskwa 2009, s. 67-70.

например, сочетание различных конкурсов (на включение в кадровый резерв, при вступлении на государственную службу), экзаменов, аттестаций. Необходимо обеспечить и эффективные методики оценки эффективности работы госслужащих, а также разработка системы мотивации, как организаций, занимающихся формированием резерва, так и самих резервистов.

Прогресс в работе с кадровым составом связывается с использованием кадровых технологий, использующих методики оценки результативности профессиональной деятельности и дифференцированную оплату труда – должностные регламенты, призванные усовершенствовать прежние должностные инструкции, а также срочные служебные контракты, оговаривающие не только условия труда госслужащего, но и формы оценки его деятельности.

Summary

Alfiya Azgarovna Akmalova, Vladimir Mikhaylovich Kapitsyn

The Personnel Work in System of State-Civil Service in Contemporary Russia

In article problems of formation and regulation of the attitudes connected with public service, concepts «personnel policy», «personnel work», «the personnel service» are investigated, is shown their close interrelation. Personnel policy specifies the general direction, reveals tendencies of variation of ideology of the government and corporate management. Personnel work translates on a level of specific actions of position of personnel policy selection. Personnel services will organize personnel work, materialize organizational-rule of law managements and the office-works adjusting the attitudes «civil servants (staff) – employers» in all things their specific variety. The legal base of personnel work, formation of a personnel reserve and main difficulties of public service are considered.