

УДК 316.422

Статья содержит глубокий анализ функциональной специфики субъекта кадровой политики в сфере государственной гражданской службы и местного самоуправления на трех уровнях власти с разбиением субъекта на основной и второстепенный. В ходе исследования выявлен ряд проблем кадровой политики, где одной из важнейших проблем является отсутствие ее единого субъекта.

Ключевые слова и фразы: кадровая политика; государственная гражданская служба; муниципальная служба; субъект.

Инна Александровна Газиева

Кафедра социологии и психологии

Волго-Вятская академия государственной службы

sonarum@mail.ru

СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К АНАЛИЗУ СУБЪЕКТА КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ[©]

Данная статья написана в рамках проекта «Развитие инновационной системы непрерывного профессионального образования государственных и муниципальных служащих России», реализуемого под руководством д. соц. н., профессора В. А. Мальцева в рамках Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 гг., в рамках реализации мероприятия № 1.2.1 «Проведение научных исследований научными группами под руководством докторов наук».

Последние десятилетия государственная гражданская и муниципальная служба России находится в процессе постоянной трансформации, что актуализирует проблему оптимизации кадровой политики в данной сфере, которая должна основываться на эффективном функционировании субъекта кадровой политики.

Однако, несмотря на важность проблемы определения субъекта кадровой политики, однозначного понимания о том, кто или что им должно являться на разных уровнях кадровой политики, ни в науке, ни в управленческой практике пока не сложилось. По мнению разных ученых, субъектом государственной кадровой политики выступает государство как социальный институт, в то же время иные ученые склонны выделять отдельных субъектов государственной кадровой политики - Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации и т.д. Однако известно, что не везде кадровые процессы регламентируются и регулируются непосредственно данным субъектом. И это несмотря на то, что объектом государственной кадровой политики являются не только кадровые процессы в государственных учреждениях и организациях, но и в негосударственных (в частности, существует государственное законодательство, регламентирующее определенные стороны трудовых взаимоотношений на предприятиях любой формы собственности). В этой связи мы можем утверждать, что единого видения и субъекта государственной кадровой политики в сфере государственной и муниципальной службы нет, как нет его и на уровне организации, что серьезным образом затрудняет процесс построения функциональной кадровой вертикали.

Таким образом, широта и сложность предметного поля государственной кадровой политики сопровождается неопределенностью идентификации, «локализации» субъекта кадровой политики. В этой связи в данной статье мы предпримем попытку решения проблемы идентификации субъекта кадровой политики в сфере государственной гражданской и муниципальной службы на путях локализации ее уровня управления; опишем образ такого субъекта и ответим на вопрос о единстве субъекта кадровой политики в изучаемой сфере.

Итак, как известно, под субъектом вообще понимается носитель предметно-практической деятельности, источник активности, направленной на объект, участник какого-либо процесса. Когда мы говорим о субъекте кадровой политики, в зависимости от объема объекта воздействия его необходимо изучать с позиции его трехуровневости: уровень государства - субъект государственной кадровой политики, уровень отрасли - субъект государственной кадровой политики в сфере одной из отраслей общественного производства (в нашем случае - в сфере государственной гражданской службы и местного самоуправления), уровень организации - субъект кадровой политики социальной организации (в нашем случае - органов государственной гражданской и муниципальной службы).

В ходе изучения различных субъектов кадровой политики каждого уровня мы пришли к необходимости подразделения их на основной и второстепенный, что нашло отражение в схематичном отображении субъекта кадровой политики в сфере государственной гражданской и муниципальной службы, представленном на рисунке.

Субъектом государственной кадровой политики является носитель определенных законом полномочий, прав и ответственности в выработке и реализации государственной кадровой политики, активный участник кадровых процессов [1, с. 61]. В нашей стране основным субъектом государственной кадровой политики является Президент Российской Федерации (см. Рис. 1).

В то же время существует и второстепенный субъект государственной кадровой политики, коим является полномочный представитель Президента РФ, одной из основных задач которого является «обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации» [4, ст. 44; 5, ст. 28].

Таким образом, полномочный представитель Президента также имеет возможность реализации функций субъекта государственной кадровой политики, но на уровне округа.

Если сузить рассмотрение кадровой политики до отрасли, в нашем случае - до сферы государственной гражданской и муниципальной службы, ее субъектом будет являться система государственного управления и местного самоуправления, а внутренним управляющим компонентом, субъектом кадровой политики на уровне организации - органы государственного управления и местного самоуправления, а также должностные лица, участники управления разных уровней власти.

В идеале, совокупность указанных выше субъектов кадровой политики должна представлять собой единый субъект кадровой политики в сфере государственной гражданской и муниципальной службы, который на сегодняшний день отсутствует. Рассмотрим каждый из этих субъектов.

Субъект государственной кадровой политики в сфере государственной гражданской и муниципальной службы. По сути, единого субъекта государственной кадровой политики в сфере государственной гражданской и муниципальной службы нет и, пожалуй, быть не может в силу очевидной разноплановости объектов управленческого воздействия. Кроме того, государственная гражданская и муниципальная служба представляет собой два самостоятельных социальных института, однако на деятельностном уровне они во многом совпадают, что отражено в соответствующих законах.

В этой связи здесь мы будем говорить об одном субъекте на данном уровне кадровой политики, однако с дифференциацией по отраслям. Начнем с **субъекта государственной кадровой политики в сфере государственной гражданской службы**, который за последние годы был подвергнут весьма значительной институционально-правовой деформации.

Сегодня вопросы кадровой политики и государственной службы решаются совместно Управлением Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров.

Обратим внимание на то, что п. 5 Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров обосновывает необходимость говорить о наличии основного и второстепенного отраслевого субъекта кадровой политики в сфере государственной гражданской службы, где основным субъектом является Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров, а второстепенными - Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции, Комиссия при Президенте РФ по вопросам реформирования и развития государственной службы, Комиссия при Президенте РФ по формированию и подготовке резерва управленческих кадров (см. Рис. 1).

Надо заметить, что при наличии как предыдущей, так и современной структуры реализации кадровой политики в сфере государственной гражданской службы взаимодействие с субъектами кадровой политики субъектов Федерации не только не осуществляется, оно даже никак законодательно не оформлено. Очевидно, что вышеприведенные аппаратные структуры ни в теории, ни на практике не взаимодействуют с субъектами кадровой политики субъектов федерации.

Что касается отраслевого **субъекта кадровой политики органов местного самоуправления**, то здесь еще меньше ясности. При Президенте РФ существует совещательный орган, который в некотором роде идентичен отраслевому субъекту кадровой политики в сфере государственной службы - это Совет при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления. Однако серьезным образом отличает его от упомянутого выше Управления по вопросам государственной службы и кадров отсутствие задач, напрямую связанных с реализацией отраслевой кадровой политики.

В то же время есть ряд общественных организаций, которые хоть и с большой долей условности, но все же можно определить как субъект кадровой политики в сфере муниципальной службы:

1) ассоциация «Единое общероссийское объединение муниципальных образований» (Общероссийский Конгресс муниципальных образований);

2) общероссийская общественная организация «Всероссийский Совет местного самоуправления».

Однако деятельность обеих организаций направлена, в первую очередь, на содействие развитию малого бизнеса в регионах, а также на содействие межмуниципальному взаимодействию. Решение кадровых проблем занимает одно из последних мест среди приоритетных направлений деятельности указанных объединений. Кроме того, значимым недостатком и Ассоциации, и Совета является их добровольность, что предполагает необязательность членства в них. В этой связи Ассоциация сегодня включает 80 субъектов федерации, а Совет - 76 из 83 субъектов, входящих в Российскую Федерацию.

Третий уровень субъекта кадровой политики - уровень организации, которая в случае с государственными служащими представлена органами государственной власти, а в случае с муниципальной службой - органами местного самоуправления.

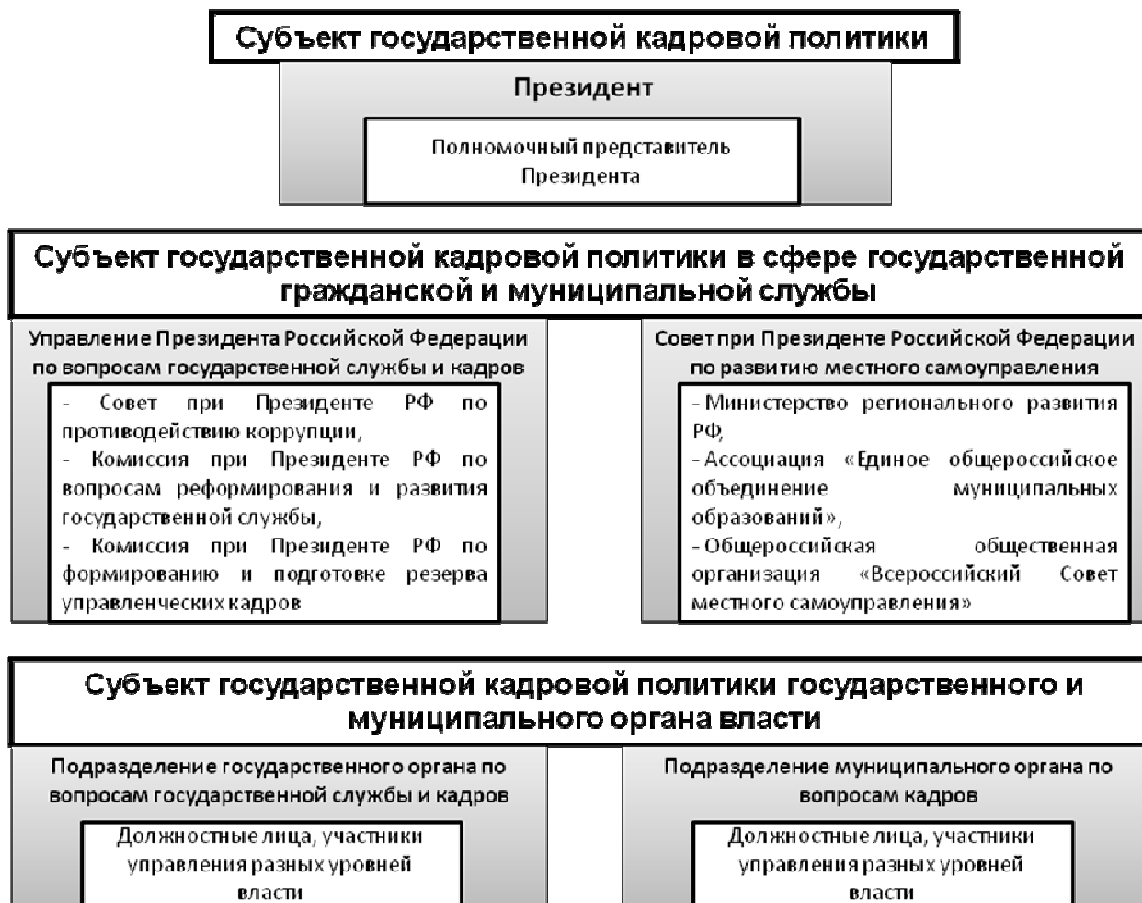


Рис. 1. Многоуровневый субъект государственной кадровой политики в сфере государственной гражданской и муниципальной службы

Согласно российскому законодательству, на уровне субъекта Федерации решением вопросов государственной гражданской службы и кадровой политики занимаются подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров, создающиеся в соответствии с законами субъектов, которые осуществляют не столько кадровую политику, сколько кадровую работу.

Так, согласно ст. 44 закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. [4], кадровая работа государственного органа включает в себя:

- 1) обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных государственных должностей государственной службы, аттестаций, прохождение государственными служащими испытания при замещении государственных должностей государственной службы;
- 2) оформление решений государственных органов, связанных с прохождением государственными служащими государственной службы, ведение личных дел государственных служащих, внесение необходимых записей в трудовые книжки государственных служащих;
- 3) консультацию государственных служащих по вопросам их правового положения, соблюдения ограничений, связанных с государственной службой;
- 4) анализ уровня профессиональной подготовки государственных служащих, организацию переподготовки (переквалификации) и повышения квалификации государственных служащих.

Что касается направлений кадровой работы в органах местного самоуправления, то они идентичны представленным выше. Однако существуют и два отличия.

1. Перечень вопросов кадровой работы в статье 28 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» сформулирован как открытый: согласно п. 14 кадровая работа в муниципальном образовании включает в себя решение и иных вопросов кадровой работы, помимо перечисленных в данной статье. Такие вопросы могут определяться как трудовым законодательством, так и законодательством субъекта РФ [5].

2. Данная статья не содержит требований к организации кадровой работы в муниципальном образовании, в то время как в ч. 2 ст. 44 Закона о государственной гражданской службе установлено, что Положение о подразделении государственного органа по вопросам государственной службы и кадров утверждается руководителем государственного органа [4]. Соответственно, Закон «О муниципальной службе» не предусматривает обязательность создания кадровой службы в органе местного самоуправления.

Таким образом, наиболее активно кадровая политика в сфере государственной гражданской и муниципальной службы реализуется на уровне организации. Но в силу того, что в администрациях многих мелких муниципалитетов специальные кадровые структуры не создаются, кадровую политику в них реализует глава администрации. Кроме того, в качестве второстепенных субъектов кадровой политики на уровне организации выступают должностные лица, участники управления разных уровней власти.

Отметим, что кадровая служба государственного органа подотчетна только руководителю администрации соответствующего субъекта федерации, и, соответственно, формирование и реализация кадровой политики оказывается исключительно в сфере компетенции субъекта федерации, что делает затруднительной разработку единой кадровой политики.

В силу того, что единая кадровая политика представляет собой социальную деятельность, она должна «всегда осуществляться не одиноким и изолированным субъектом, а объединенным и координированными усилиями разных субъектов» [2, с. 499]. Кроме того, по утверждению А. А. Зиновьева, управляющий субъект «может быть сложным, но сам должен быть единым объединением. Если в объединении появляются два и более таких органов, между ними возникают конфликты, объединение распадается или образуется какой-то орган, подчиняющий себе другие» [3, с. 47].

В этой связи, **единая кадровая политика предполагает и единый субъект управления ее формированием, реализацией и развитием.** Такой субъект, как мы видим, четко не определен, а проблема его формирования не нашла четкого отражения ни в одном нормативном правовом акте. Кроме того, этой проблеме не уделяется достаточного внимания и в разработках ученых. Например, в проекте Концепции государственной кадровой политики, предложенной профессором А. В. Турчиновым еще в 2002 году, говорилось об актуальности организации кадровой политики, но при этом проблема единого субъекта кадровой политики не рассматривалась. Не рассматривалась проблема субъекта кадровой политики и в других документах и нормативно-правовых актах, затрагивающих вопросы единой кадровой политики в сфере государственной службы.

Таким образом, на сегодняшний день сложилось очевидное противоречие между осознанием необходимости создания вертикали управления государственной гражданской и муниципальной службой в стране, разработки единой кадровой политики в сфере государственной гражданской и муниципальной службы и недооценкой проблематики единого ее субъекта.

В виду отсутствия соответствующей вертикали кадровой политики в сфере государственной гражданской и муниципальной службы возникла следующая проблемная ситуация: руководитель субъекта государственного управления в соответствии с законом подотчетен перед Президентом РФ за свою деятельность, но за качество деятельности он ни перед кем не подотчетен: никто не выполняет функцию контроля целесообразности принимаемых им решений. В полной мере это относится к кадровой политике, проводимой на уровне субъекта федерации и на уровне муниципалитета. Именно поэтому результатом сложившейся кадровой политики региональных и муниципальных органов власти является разрастание не столько кадрового состава, сколько управленческого аппарата, также принятие на службу и продвижение «угодных» для начальства служащих наряду с вытеснением самостоятельных и инициативных работников. Кроме того, нет устойчивой кадровой структуры органов исполнительной власти как на региональном, так и на муниципальном уровне. Это является следствием того, что происходит двоякого рода текучесть кадров. С одной стороны, служащие, замещающие старшие и младшие должности гражданской и муниципальной службы в основном не более пяти лет, покидают службу в виду неудовлетворенности потребностей в социальной защите, а также зачастую ввиду невозможности профессиональной и карьерной самореализации. С другой стороны, вследствие несбалансированной кадровой политики, при которой начинают преобладать мотивы кадровых перестановок, связанные со сменой политического руководства, вымывается средний, самый продуктивный, возраст, что порождает собой проблемы и объекта кадровой политики.

Таким образом, как можно увидеть, в силу отсутствия единого субъекта кадровой политики в сфере государственной гражданской и муниципальной службы пока наиболее активной является деятельность второстепенных субъектов кадровой политики в изучаемой сфере, что требует дополнительного более глубокого изучения.

Список литературы

1. **Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации.** М.: Изд-во РАГС, 1996. 253 с.
2. **Зиновьев А. А.** Логическая социология: избранные сочинения. М.: Астрель, 2008. 606 с.
3. **Каган М. С.** Человеческая деятельность. М.: Наука, 1974. 328 с.
4. **О государственной гражданской службе Российской Федерации** [Электронный ресурс]: Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
5. **О муниципальной службе в Российской Федерации** [Электронный ресурс]: Федеральный закон № 25-ФЗ от 2 марта 2007 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
6. **О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе** [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ № 849 от 13 мая 2000 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
7. **Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления** [Электронный ресурс]: утверждено Указом Президента РФ № 1451 от 2 ноября 2007 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».