

УДК 34.08

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА КАК СИСТЕМНЫЙ ЭЛЕМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Т. В. Щукина

Филиал Орловской региональной академии государственной службы
в г. Липецке

Поступила в редакцию 28 мая 2009 г.

Аннотация: проводится исследование кадровой политики как элемента системы государственного управления, ее роли в социальном механизме, форм, видов и сущностной характеристики. Предлагаются понятия кадровой политики и ее базисной основы — кадров. Рассматривается классификация термина «кадры» и механизмов реализации кадровой политики.

Ключевые слова: государственное и социальное управление, кадры, кадровый потенциал, кадровая политика, механизмы реализации кадровой политики, государство.

Abstract: the article is devoted to the research of the personnel policy as an element of the public administration system, its function in the social mechanism, its forms, types and essential description. The author puts forward the concepts of personnel policy and its basis — personnel. The article also examines the classification of the term «personnel» and the mechanisms of realization of the personnel policy.

Key words: public and social administration, personnel, personnel potential, personnel policy, mechanisms of realization of the personnel policy, state.

Вопросы о роли государства в установлении глубинных основ государственного управления, качества управленческой деятельности в системе государственной службы рассматривались многими учеными-юристами, философами на протяжении столетий существования человеческого общества. Б. Н. Чичерин отмечал: «По самой своей природе государство представляет не внешнее только учреждение, установленное для охранения порядка, а единство народной жизни, обнимающее все интересы народа, как материальные, так и духовные. Поэтому забота о благосостоянии составляет его несомненное право и обязанность. ... Это попечение касается только общего благосостояния, а не частного. С данной точки зрения, собственную сферу государственной деятельности составляют те общие меры и учреждения, которые касаются благосостояния всех и которыми могут пользоваться все»¹.

Ученые определяли, прежде всего, суть целей государственной деятельности — государственного управления; их мотивацию, значение, объективность, справедливость и позитивность (негативность) направлений реализации. Из множественности целей государственной деятельно-

177

¹ Чичерин Б. Н. Общее государственное право / под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. М., 2006. С. 14.

сти, таких как обеспечение внешней и внутренней безопасности, защита прав и свобод человека и гражданина, осуществление нравственного порядка, правды, свободы и добра, достижение общественного блага и др., главной обобщающей целью является забота о человеке, охрана его интересов. Таким образом, общей целью государственного управления выступает забота об индивидууме в рамках социального интереса общества.

Социальный интерес общества (населения) выражается не только в создании, поддержании и обеспечении благосостояния граждан, удовлетворении социальных потребностей², но и в необходимости защиты их прав, обеспечения и сохранения культурно-нравственных идеалов и традиций, взаимодействия с органами государственной и муниципальной власти по направлениям государственного вмешательства в частную жизнь. Программы развития и реформирования отраслей государственного управления (жилищно-коммунальный комплекс, пенсионное обеспечение), отдельных общественных институтов (молодежная политика, политика в области охраны прав несовершеннолетних граждан) изменяют социальную базу жизнедеятельности населения. Мнение граждан относительно законодательства, принимаемых органами исполнительной власти нормативных правовых актов, — это основополагающий фактор отмены, совершенствования актов государственного управления.

Государство не может существовать без поддержки населения, разумного использования его интеллектуальных, физических и духовных ресурсов, равно как и население не сможет обеспечивать собственную самоорганизацию без эффективного государственного воздействия. Думается, государство и население (народ) представляют собой единое социально-культурное и политико-экономическое явление, пронизанное общими процессами (*государство в социуме и социум в государстве*). Необходимо исследовать не столько «социальное государство»³, сколько «социогосударство» и далее — «социоуправление».

«Социогосударство» — явление уникальное, сочетающее в себе одновременно противоположные характеристики: дуалистичность и единство, полярность и неразрывность. Конгломерация интересов народа и государства вызывает разноплановые процессы, заключающиеся, например, в предоставлении определенных социальных благ и преимуществ, свободы частной хозяйственной деятельности, а также в реализации судебной и иной защиты нарушенных прав, применения мер наказания, взимания налогов и сборов. Любые события, происходящие в государстве, напрямую определяют показатели уровня жизни и гражданскую позицию, активность населения.

² См.: Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 29.

³ В настоящее время «социальность» государства является очевидным фактом, и ею пронизаны практически все современные нормативные правовые акты.

Государственное управление изначально призвано удовлетворять интересы государства и населения, поэтому соблюдение их сочетания, стремление органов государственного управления к содержательной сбалансированности государственных решений обеспечат стабильность всего процесса управления и реализации государственной политики.

В настоящее время выделяют следующие задачи государственного управления:

- 1) создание, поддержание и обеспечение благосостояния граждан;
- 2) обеспечение общественного порядка и безопасности;
- 3) государственное регулирование процессов, происходящих в области социальной, экономической и культурной жизни и государственной поддержки некоторых предприятий и организаций;
- 4) создание и обеспечение эффективной работы механизма налогообложения;
- 5) создание кадрового потенциала управления (публичной службы, государственной службы — гражданской, правоохранительной и военной)⁴.

Одной из главных задач государственного управления выступает *создание кадрового потенциала управления*. Базисной основой понятия «кадрового потенциала управления» является термин «кадры».

В широком понимании кадры — это некие объединения людей, связанных трудовой функцией с соответствующими организациями и учреждениями. Если рассматривать более детально характеристику термина «кадры», то под кадрами необходимо понимать совокупность лиц, выполняющих отдельные поручения организации или должностных лиц согласно трудовым и иным договорам либо безвозмездно (волонтеры); находящиеся в кадровом резерве; обучающиеся по целевым контрактам в профильных учебных заведениях.

Приведенное понятие «кадры» определяет статусное положение гражданина, лица без гражданства, т.е. физического лица, обладающего правом трудиться на территории государства, внутри иерархично построенного и функционирующего объединения (коллектива) лиц. Как правило, коллектив реализует свои полномочия во внешней среде, организуясь в форму юридического лица, но в отдельных случаях, предусмотренных законодательством, не обязательно образование именно такой формы (например, деятельность общественной организации без образования юридического лица). Без волонтеров, самих учредителей и организаторов общественной организации невозможно представить существование подобного коллектива людей. Итак, в любом варианте каждая организация обладает определенным кадровым составом.

В свою очередь, коллектив людей является основополагающей базой для толкования определения «кадры». Развитие рыночной экономики внесло серьезные коррективы в процесс формирования кадров. Прежде всего это появление индивидуальных предпринимателей без образова-

⁴ См.: Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 29—30.

ния юридического лица, которые имеют право нанимать работников по трудовым договорам, причем количество последних неограниченно. Следовательно, индивидуальный предприниматель может создать коллектив работников, даже если он принял на работу одного человека.

Предприятия, организации и учреждения формируют коллективы работающих, индивидуальные предприниматели также вправе руководить объединением людей, поэтому процесс формирования кадров — это функция не только официально зарегистрированных юридических лиц, но и индивидуальных предпринимателей, и организаций, не обладающих статусом юридического лица.

Современные модуляции гражданско-правовых отношений, или так называемого частно-правового регулирования, кардинально отражаются на давно сложившемся определении «кадры»⁵. В настоящее время этот термин претерпевает широкомасштабные изменения и подвергается серьезной корректировке и юристами, и политологами, и социологами, и экономистами.

Несмотря на универсальность процесса управления⁶, новая система общественных отношений (общества) формирует иную систему управления, потому что изменяется объект управления. Кратко рассмотрим сущность управления, которое в большой степени определяет процесс формирования и использования кадрового потенциала. Оно существует во всех сферах общественной жизни, включая кадровую политику и кадровые процессы. Система социального управления подразумевает оказание целенаправленного воздействия на объекты управления⁷.

Под объектом управления понимается сфера общественных отношений и их определенные организационные формы⁸. Так, в качестве управляемых со стороны государства выступают те общественные отношения (объект управления), виды деятельности и социальные роли, которые непосредственно связаны с воспроизводством материальных и духовных продуктов и социальных условий жизнедеятельности людей⁹.

Объекты управления зависят от объективных условий жизнедеятельности общества и воспроизводят их. Изменение структуры общества, его «интересов», сущности развития экономических и политических отношений (снижение активности государства в управлении обществом) порождает новые органы, новые управляемые системы. Соответственно появляется новая система управления. Любая система управления состоит минимум из двух взаимосвязанных, находящихся в диалектичес-

⁵ См.: Хохлов А. А. Государственная кадровая политика и механизмы ее реализации в органах власти : курс лекций. Орел, 2001. С. 78.

⁶ См.: Стариков Ю. Н. Административное право : История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. С. 138.

⁷ См.: Там же. С. 11.

⁸ См.: Там же.

⁹ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М., 1997. С. 78.

ком единстве и противоречии элементов: объекта и субъекта управления. Целостность системы определяется в единстве целей, задач и, конечно, взаимосвязей субъекта и объекта управления¹⁰.

Таким образом, обобщенное понятие «кадры» подразумевает элемент системы управления, а именно объект управления в части реализации функций и задач управления по образованию трудового потенциала (трудовых ресурсов) государства. Отметим, что кадры формируются в любой подсистеме (виде) управления, в том числе и государственного, в любой сфере управления, включая государственное строительство.

Представим некоторые выводы по вышеуказанному материалу:

1) кадры — это:

- коллектив работников;
- один человек, подчиняющийся руководителю (должностному лицу), индивидуальному предпринимателю;
- лица, находящиеся в кадровом резерве;
- лица, обучающиеся в профильных учебных заведениях по специальным целевым контрактам (направлениям);

2) кадры задействованы в системе органов государственной и муниципальной власти, предпринимательской сфере, системе некоммерческих организаций. Кадры связаны с организацией или руководителем (должностным лицом), индивидуальным предпринимателем трудовыми, служебными отношениями либо безвозмездным выполнением отдельных поручений (волонтеры);

3) кадры — это объект воздействия со стороны субъектов управления в части реализации функций государства по формированию трудовых ресурсов;

4) кадры подлежат классификации и несут функциональную нагрузку в различных областях социального управления;

5) кадры обладают статикой, т.е. статичное социальное образование¹¹;

6) кадрам присущ системный характер.

Социальное управление является категорией обширной, включающей в себя несколько элементов (видов управления)¹², поэтому классификация термина «кадры» должна осуществляться по различным оценочным уровням и критериям. Заметим, что главным признаком социального явления «кадры» выступает системность. Без наличия системы управления, без нахождения внутри системы управления кадры ут-

¹⁰ См.: Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М., 1976. С. 11.

¹¹ На наш взгляд, необходимо рассматривать термин «кадры» как статичное социальное образование, так как динамика этого явления возникает при осуществлении кадровых процессов. К ним относятся применение кадровых технологий (конкурсы, аттестации, квалификационные экзамены), ротация кадров, формирование кадрового резерва, реализация кадровой политики, кадровых стратегий и методик (контроллинг).

¹² Напомним: государственное, муниципальное, общественное и коммерческое управление.

рачивают способность к реализации поставленных перед ними задач государства и общества.

В качестве задач, стоящих перед кадрами, отметим следующие:

- 1) реализация трудовых (служебных) функций;
- 2) формирование ресурсного капитала общества и государства;
- 3) участие в решении глобальных и частных задач социального управления, начиная от создания системы экономических, политических, социальных отношений, завершая организацией эффективной деятельности отдельной организации как частного объекта социального управления и др.

Задачи, выполняемые кадровым потенциалом, определяют функции кадров. К ним следует отнести:

- 1) создание экономического эффекта;
- 2) социальная деятельность и воздействие на социальную структуру общества;
- 3) политическое управление и функционирование политических институтов;
- 4) реализация непосредственных задач, стоящих перед государством в лице его публично-правовых институтов (органов и должностных лиц);
- 5) профессионализация общества;
- 6) формирование духовных основ развития общества (например, деятельность священнослужителей, религиозных организаций).

Следовательно, функционирование кадров может быть как позитивным, так и негативным, деструктивным в зависимости от направления воздействия со стороны кадрового потенциала на все сегменты экономического, политического и социального устройства общества и государства. В то же время сами по себе кадры не могут воздействовать на вышеуказанные крупные социальные сегменты. Воздействие кадрового потенциала носит косвенный (опосредованный) характер, который выражается в форме непосредственного воздействия органов государственной и муниципальной власти, коммерческих, общественных организаций на социальное устройство общества и государства, потому что именно там сосредоточен основной кадровый потенциал.

182 Исследование характера воздействия кадров на систему «государство — общество» выявляет существование другой системы «кадры (кадровый потенциал) — правовая форма организации» (органы публичной власти, коммерческие и некоммерческие организации). Неразрывное взаимодействие кадрового потенциала и организации, предприятия, учреждения показывает, что как кадры (кадровый потенциал) не могут существовать без организации (юридическое лицо) и управления с ее стороны, так и организация не может существовать без кадрового потенциала. Таким образом, эффективность кадрового потенциала определяет эффективность организации, предприятия, учреждения, и наоборот.

Рассуждая о системных характеристиках кадров, отметим, что если кадры входят в определенную систему, составляют ее, то и возможное существование кадров внутри более масштабной системы, такой,

как вид социального управления. Проявляется укрупненный, общий кадровый потенциал каждого вида управления. Следовательно, кадры могут быть сосредоточены внутри:

- 1) государственного управления;
- 2) муниципального управления;
- 3) коммерческого управления;
- 4) общественного управления.

И соответственно кадры следует классифицировать как:

- кадры государственного управления;
- кадры муниципального управления;
- кадры коммерческого управления;
- кадры общественного управления.

По уровню построения государства кадры следует классифицировать:

- 1) кадровый потенциал субъектов РФ;
- 2) кадровый потенциал муниципальных образований;
- 3) кадровый потенциал Федерации.

Преобладающее значение на современном этапе приобретают кадры государственного и муниципального управления. Данный кадровый потенциал определяет квинтэссенцию становления и развития организационно-правовой модели общества и государства. И здесь огромное значение приобретают руководители-лидеры, т.е. лица, возглавляющие государство, органы государственной и муниципальной власти. От их профессионализма и личностных качеств напрямую зависит качество воздействия кадров, его направление (позитивное или деструктивное) в системе общественных отношений. Умение сочетать интересы населения и интересы государства в принимаемых решениях — законодательных актах, актах управления, актах правоприменения указывает на эффективность нормативных правовых актов. Нормативные правовые акты — это правовая форма воздействия органов государственной власти и их должностных лиц на общество, на уровень жизни населения.

В свою очередь, руководители органов государственной власти, должностные лица также являются частью кадрового потенциала публичного управления. Вновь мы наблюдаем тесные взаимосвязь и взаимозависимость всех элементов системы управления кадровым потенциалом. Итак, приходим к выводу, что *кадрами необходимо управлять*. Под воздействием определенных субъектов управления возникает динамика, «движение кадров».

Управление кадрами, кадровым потенциалом представляет собой динамичное явление, потому что связано с осуществлением кадровых процессов. Применение воздействия на кадры, следствием которого будет их изменение, уничтожение, укрупнение, совершенствование, перемещение и др., создает новое понятие «кадровая политика».

Кадровая политика — это управление кадрами, основные направления воздействия государства, когда статичное явление «кадры» переходит в динамичное явление «кадровые процессы и процедуры». Поэтому кадровая политика — явление сложное, многогранное, име-

ющее множество целей и задач. Представим расширенное понятие кадровой политики. Кадровая политика — это управление кадрами, а именно коллективами работников; одним человеком, подчиняющимся руководителю (должностному лицу), индивидуальному предпринимателю; лицами, находящимися в кадровом резерве; лицами, обучающимися в профильных учебных заведениях по специальным целевым контрактам (направлениям).

Классификация кадров по видам социального управления также дает основу для классификации кадровой политики на:

- 1) государственную кадровую политику;
- 2) муниципальную кадровую политику;
- 3) кадровую политику общественных и некоммерческих организаций;
- 4) кадровую политику коммерческих организаций.

Первые два вида (государственная и муниципальная) можно объединить в кадровую политику публичного управления. Кадровую политику общественных и некоммерческих организаций, кадровую политику коммерческих организаций следует объединить по цели воздействия. Сформируется кадровая политика частных (отдельных) коммерческих и некоммерческих организаций. Таким образом, по цели воздействия кадровая политика классифицируется на:

- 1) кадровую политику публичного управления;
- 2) кадровую политику частных (отдельных) коммерческих и некоммерческих организаций.

Отметим, что кадровая политика общественных и некоммерческих организаций, кадровая политика коммерческих организаций является и дополнением, и противопоставлением государственной и муниципальной кадровой политики. С другой стороны, частная кадровая политика общественных, коммерческих и некоммерческих организаций подвержена влиянию государственной и муниципальной кадровой политики. Например, государственные и муниципальные программы поддержки малого бизнеса, повышения квалификации и обучения кадров среднего и малого бизнеса.

Классификация кадровой политики, ее структура во многом определяются базисной классификацией кадров (кадрового потенциала).

Приведем несколько классификаций кадрового потенциала по правовой форме, по отраслям государственного управления, по статусу, по функционально-правовому признаку принадлежности к организации.

По правовой форме:

- 1) кадры органов государственной власти;
- 2) кадры органов муниципальной власти;
- 3) кадры коммерческих организаций;
- 4) кадры общественных и некоммерческих организаций;
- 5) кадры, объединенные индивидуальными предпринимателями.

По отраслям государственного управления:

- 1) кадры в образовании;
- 2) кадры в сфере культуры;
- 3) кадры в системе государственной службы и др.

По статусу:

- 1) кадры состава руководителей;
- 2) кадры рабочих;
- 3) кадры служащих;
- 4) кадры государственных и муниципальных служащих.

По функционально-правовому признаку принадлежности к организации:

- 1) лица, работающие на безвозмездной основе (волонтеры);
- 2) лица, работающие по трудовому договору;
- 3) лица, работающие по гражданско-правовому договору;
- 4) лица, работающие по специальному служебному контракту;
- 5) лица, работающие без правовых оснований на территории Российской Федерации («нелегалы»). Это деструктивный признак, который проявляется в сфере коммерческого управления¹³.

Исходя из вышесказанного, структура кадровой политики представляет собой:

1) кадровую политику в органах государственной власти, органах муниципальной власти, коммерческих организациях, общественных и некоммерческих организациях;

2) кадровую политику в образовании, сфере культуры, в системе государственной службы и др.;

3) кадровую политику в отношении состава руководителей (высших должностных лиц), рабочих, служащих, государственных и муниципальных служащих;

4) кадровую политику, направленную на совершенствование правовых форм и методов управления кадровым потенциалом.

Представленная ранее классификация кадров по уровням власти (государственная и муниципальная кадровая политика) ставит перед кадровой политикой государства главную цель — соблюдение баланса во взаимодействии кадрового потенциала различных уровней власти, построенных на соизмеримости и соразмерности интересов, задач и ответственности органов государственной и муниципальной власти. Без этого существование кадров и кадровой политики будет деструктивным, разрушающим общественное и государственное устройство Российской Федерации, основы конституционного строя, правопорядка, социальные и экономические отношения. Следовательно, кадровая политика представляет собой сбалансированную, взаимосвязанную систему кадровых воздействий различных уровней социального управления (государственного, муниципального, общественного, коммерческого).

Кадровая политика обязана быть социальной. Ведь и управление, особенно государственное, по своей сути социально. Ю. Н. Стариков отмечает его как положительное управление¹⁴. Думается, категория

¹³ Классификация по данному признаку порождает проблему существования негативной кадровой политики.

¹⁴ См.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю. Н. Старикова. Воронеж, 2007. С. 29.

«социализации» государственной кадровой политики в настоящее время очень актуальна, как и социализация государственного управления, с точки зрения соблюдения государством интересов общества, нежели частных и групповых интересов.

Почему кадровая политика должна быть социальной? Ответ на данный вопрос содержится в сущностных характеристиках социума. Социум первоначален, а человеческий потенциал, сами люди — главные объекты в системе кадровой политики. Люди являются наиважнейшим социальным, политическим, экономическим ресурсом в руках государства. Человеческий потенциал выступает основой ресурсного обеспечения реализации кадровой политики, он используется обществом и государством для достижения задач управления. Человек — главная социальная ценность кадровой политики, приоритет ее реализации. Следовательно, к общепризнанным признакам кадровой политики необходимо отнести *признак ресурсосбережения*. Не экономия на ресурсе, т.е. на человеке, а сбережение потенциала и улучшение его качества. Разумное отношение к человеческому потенциалу (кадровому потенциалу) — залог успешной и эффективной кадровой политики. Кадры должны восстанавливаться, укрепляться, а эксплуатация трудового ресурса недопустима.

Ответственность субъектов кадровой политики за количественное уменьшение кадрового потенциала, снижение эффективности деятельности, профессиональной мотивации, физической активности должна находить свое отражение в нормативных правовых актах. Ответственность за кадровый потенциал — это ответственность за результаты реализации кадровой политики. Без человека, удовлетворения его духовных, социальных, физических, экономических потребностей не будет ни государства, ни общества в их лучшем понимании.

Филиал Орловской академии государственной службы в г. Липецке

Щукина Т. В., кандидат юридических наук, доцент

E-mail: shykina@lipetsk.ru

Tel.: 8(4742) 27-99-15

Branch of Orel Academy of Government Service (State Educational Agency of Higher Professional Education) in Lipetsk

Schukina T. V., Candidate of Legal Science, Associate Professor

E-mail: shykina@lipetsk.ru

Tel.: 8(4742) 27-99-15