Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральное бюджетное государственное образовательное учреждение ВПО «Алтайский государственный технический университет им. И.И. Ползунова»

Институт экономики и управления

Кафедра «Государственная налоговая служба»

**И.Е.Оглоблина**

**УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ**

**по дисциплине Б.3.В.33**

**«Кадровая политика органов регионального управления»**

**для студентов направления 081100.62**

**"Государственное и муниципальное управление"**

**Барнаул – 2012**

ББК 65.291.6-18я73-9

Оглоблина И.Е.

Учебное пособие по дисциплине «Кадровая политика органов регионального управления» для студентов направления 081100.62 - Государственное и муниципальное управление И.Е. Оглоблина; Алт.гос.техн.ун-т им. И.И. Ползунова - Барнаул: Изд-во АлтГТУ, 2011. – 43 с.

Учебное пособие состоит из семнадцати тем, в которых рассмотрены вопросы понятий кадров и их основных концепций, кадрового потенциала, кадровой политики в органах власти субъектов РФ, концепции развития кадрового потенциала, поиска и отбора руководящих кадров, зарубежного опыта в формировании системы кадрового.

Содержание

[Введение 4](#_Toc334977186)

[Модуль 1 Кадры и кадровый потенциал 6](#_Toc334977187)

[1 Понятие кадров, основные концепции и классификация кадров 6](#_Toc334977188)

[2 Кадровый потенциал 7](#_Toc334977189)

[2.1 Кадровый потенциал: понятия, сущность, основные характеристики. 7](#_Toc334977190)

[2.2 Показатели измерения кадрового потенциала и кадровый процесс 8](#_Toc334977191)

[2.3 Воспроизводство кадрового потенциала. 9](#_Toc334977192)

[2.4 Эффективность кадрового потенциала 11](#_Toc334977193)

[Модуль 2 Кадровая концепция, как часть кадровой политики субъекта РФ 12](#_Toc334977194)

[3 Кадровая политика в органах власти субъектов РФ 12](#_Toc334977195)

[3.1 Содержание кадровой политики 12](#_Toc334977196)

[3.2 Кадровая политика в области развития кадрового потенциала 15](#_Toc334977197)

[3.3 Социально-правовые институты кадровой политики в государственной службе РФ 17](#_Toc334977198)

[3.4 Оценка персонала на государственной гражданской службе 19](#_Toc334977199)

[4 Система кадрового обеспечения организации 24](#_Toc334977200)

[4.1 Этапы кадрового обеспечения организации 24](#_Toc334977201)

[4.2 Необходимость формирования новой системы работы с кадровым резервом 25](#_Toc334977202)

[4.3 Управление служебно-профессиональным продвижением персонала 28](#_Toc334977203)

[Модуль 3 Кадровый потенциал региона и его развитие 30](#_Toc334977204)

[5 Рынки труда в регионах 30](#_Toc334977205)

[6 Современная концепция кадровой политики в системе государственной службы 34](#_Toc334977206)

[7 Основные проблемы развития кадрового потенциала органов государственной власти 36](#_Toc334977207)

[8 Пути развития кадрового потенциала региона 39](#_Toc334977208)

[9 Профессиональное развитие персонала государственной и муниципальной службы 40](#_Toc334977209)

[10 Оптимизация кадровых процессов в регионе, пути совершенствования 41](#_Toc334977210)

[11 Поиск и отбор руководящих кадров 43](#_Toc334977211)

[11.1 Место поиска и отбора кадров в общей системе управления персоналом 43](#_Toc334977212)

[11.2 Современные особенности поиска и отбора кадров 44](#_Toc334977213)

[11.3 Проблема отбора руководящих кадров в сфере государственной и муниципальной службы 45](#_Toc334977214)

[12 Место и роль информационных технологий в кадровой политики региона 48](#_Toc334977215)

[Модуль 4 Государственное управление в России и за рубежом 51](#_Toc334977216)

[13 Государственное управление в регионах: новые подходы 51](#_Toc334977217)

[14 Формирование нормативно-правовой базы в сфере кадрового обеспечения в государственных и муниципальных органах управления. 56](#_Toc334977218)

[15 Зарубежный опыт в формировании системы кадрового обеспечения 58](#_Toc334977219)

[Заключение 60](#_Toc334977220)

[Список использованной литературы. 61](#_Toc334977221)

# Введение

Современная система управления кадрами организации претерпевает радикальные преобразования вместе со всем российским обществом. Необходимость таких преобразований вызвана тем, что административно-командная система, идеология, лежащая в ее основе, пришли в очевидное противоречие с требованиями развития производственных сил и трудовых ресурсов организации. Данная ситуация привела к тому, что, в настоящее время, становится актуальной проблема поиска новых подходов и принципов к управлению персоналом организации, а в частности к системе ее кадрового обеспечения.

Учитывая тот факт, что управление кадрами организации есть составной элемент менеджмента, связанный с людьми и их отношениями внутри организации, то можно утверждать, что управление трудовыми ресурсами, сегодня, должно быть направлено на достижение эффективности работы предприятия, самих работников, развитию у них потребностей высокого уровня и способностей к творческой деятельности, коммуникативности и внутренней заинтересованности в развитии и совершенствовании деятельности своей организации.

Современная система кадрового обеспечения организации должна быть связана с разработкой и реализации политики, включающей планирование, отбор, наем, размещение трудовых ресурсов; адаптацию, обучение и подготовку работников; продвижение по службе, карьеру; методы и стимулирования труда; условия работы; формальные и неформальные связи; консультирование и переговоры; преодоление конфликтных ситуаций в коллективе.

Успешная программа по формированию системы кадрового обеспечения, на современном этапе, способствует созданию такой рабочей силы, которая обладала бы более высокими способностями и сильной мотивацией к выполнению задач, стоящих пред организацией.

Эффективная система кадрового обеспечения призвана создавать условия для мотивации, более высокой производительности труда и удовлетворенности работой. Она, также, позволяет руководителю получить необходимую информацию о работниках (квалификационная, половозрастная, национальная структура, и т.п.) с целью повышения производительности их труда.

Необходимо отметить, что современные условия жизнедеятельности предъявляют повышенные требования к построению и формированию системы кадрового обеспечения. Это, в первую очередь, проявляется в ее умении приспосабливаться к изменяющимся целям объекта управления и условиям его работы, а также, необходимости учитывать перспективы развития организации в целом.

Состав и структура кадров, требования к работникам, сегодня, во многом зависят от содержания и трудоемкости функций управления персоналом, а также от специфики деятельности конкретной организации.

Руководителю любого предприятия необходимо учитывать, что организационная структура и состав кадров оказывают большое влияние на эффективность всего трудового процесса. Поэтому, актуальным для руководителей, сегодня, становится вопрос планирования, формирования и учета состава и структуры кадров организации. Это позволит им определить возможности кадрового состава предприятия и эффективно использовать его.

Эффективное использование кадрового потенциала организации заключается в научно-обоснованной программе мероприятий по формированию системы кадрового обеспечения, которая, в свою очередь, поспособствовала бы совершенствованию состава и структуры кадров путем их более продуктивного отбора, обучения, переподготовки, а также мотивирования на достижение заданных целей.

Система кадрового обеспечения должна носить научный характер и иметь методологическую основу, а не опираться только на интуицию и опыт руководящего состава организации.

В России наука управления персоналом оформилась недавно, поэтому управление кадрами организации, зачастую, осуществляется в основном на основе собственного опыта и интуиции руководителей-практиков. Российские руководители еще не осознали необходимость научного управления персоналом организации и здесь немаловажную роль играет и тот факт, что ощущается нехватка литературы по данному вопросу, особенно адаптированной на российский рынок.

В данном пособии использовались разработки следующих отечественных и зарубежных ученых: З. Румянцевой, Г. Щекина, А. Кибанова, А. Букина, С. Шекшни и др., а также Д. Грейсона, М. Мескона, Т.Питерса и др.

Так, Шекшня С.В., в книге «Управление персоналом современной организации», уделяет внимание вопросу эволюции науки управления персоналом, в книге «Управление персоналом организации»/ под ред. А.Я. Кибанова раскрывается методология управления персоналом организации, принципы и методы, концепция и технология управления персоналом на современном этапе. Румянцева З. в книге «Менеджмент организации» уделяет большое внимание рассмотрению этапов осуществления кадровой политики организации. Однако, для получения более полной информации по вопросам управления трудовыми ресурсами организации, необходимо сначала обратиться к работе Мескона М. «Основы менеджмента», в которой уделяется внимание рассмотрению таких понятий, как: функции менеджмента, стили руководства, мотивация сотрудников, построение организационной структуры управления, и т.п.

Необходимо отметить, что проблема эффективного формирования системы кадрового обеспечения организации, в настоящее время, стоит очень остро. Ее применение на российских предприятиях нуждается в более детальном изучении. Поэтому, автор данной дипломной работы, уделил особое внимание процессу формирования системы кадрового обеспечения организации, в целях: более детальной проработки вышеуказанной проблемы, и способствования повышению эффективности работы российских учреждений и организаций, на основе конкретного учреждения, а в данном случае - Управления образования администрации г. Хабаровска..

# Модуль 1 Кадры и кадровый потенциал

# 1 Понятие кадров, основные концепции и классификация кадров

Проблема качественного профессионального обеспечения управленческих структур остается сложной и противоречивой. К тому же в силу субъективных факторов кадровая работа и кадровые процессы остаются слабо прогнозируемыми и неэффективными. Под «кадрами» обычно понимают когорту квалифицированных работников, прошедших предварительную профессиональную подготовку и обладающих специальными знаниями, трудовыми навыками или опытом работы в избранной сфере деятельности.

Сегодня в научной литературе встречаются различные представления о кадрах. Выделяются несколько основных концепций кадров.

*Кадры как трудовые ресурсы -* вместо человека здесь рассматривается лишь его функция – труд, живая рабочая сила, измеряемая рабочим временем и зарплатой. Эта концепция нашла свое отражение в тейлоризме и марксизме.

*Кадры как персонал -* человек рассматривается через формальную роль – должность. Эта концепция нашла отражение в теориях рациональной бюрократии, управлении, в теории организации, где управление персоналом осуществляется через административные механизмы (принципы, методы, полномочия, функции).

*Кадры как невозобновляемый ресурс -* человек рассматривается уже не как должность (элемент структуры), а как элемент социальной организации в единстве трех основных компонентов (трудовой функции, социальных отношений, состояния работника).

*Человек как условие существования организаций -* человек – главный субъект организации и особый объект управления, который не может рассматриваться как «ресурс». В соответствии с этой концепцией стратегия и структура организации строится исходя из желаний и способностей человека. Основоположниками данной концепции считаются японцы К. Мацусита, А. Морита. В России эта концепция созвучна с концепцией всестороннего развития личности.

*Кадры как социальная сущность*, основа тех организаций, в которых они работают, олицетворение этих субъектов - эту концепцию кадров, предложил профессор А.А. Хохловым. Кадры педагогов олицетворяют собой учебные заведения, медицинских работников – медучреждения и т.д. Эта концепция основывается на том, что общество состоит из людей и отношений между нами. Все остальное в этом обществе – результат (продукт) человеческих отношений: экономических, политических, демографических и др. Поэтому понятие «кадры» определяется как часть персонала, составляющая костяк организации и выполняющая основные функции этой организации.

В отличие от кадров понятие «персонал» является более широким. *Персонал* – это весь личный состав учреждения, предприятия, организации или часть этого состава, представляющая собой группу по профессиональным или иным признакам (например, обслуживающий персонал).

Таким образом, объект управления – кадровый потенциал – характеризуется различными понятиями. Наиболее широким из них является «человеческий фактор», а наиболее узким – «кадры», под которыми понимают только постоянных и квалифицированных работников. Между этими понятиями расположены термины «человеческие ресурсы», «трудовые ресурсы», «рабочая сила», «совокупный работник», «персонал».

Кадры – понятие одновременно собирательное и многоуровневое. Собирательное потому, что объединяет работников различных отраслей деятельности, профессий, специальностей, видов труда. В этом смысле употребляют выражения: кадры хозяйственные, научные, медицинские, преподавательские и т.п. Принадлежность работника к той или иной отрасли дает лишь наиболее общее представление о его положении в общественном разделении труда, выполняемых функциях и профессиональных качествах.

Многоуровневость понятия означает, что состав кадров отражает как структуру органов социального управления, так и иерархию работников внутри предприятий, учреждений и организаций (вертикальные отношения). С этой точки зрения различают такие категории работников, как руководители, специалисты, исполнители. В свою очередь, руководящий персонал можно ранжировать на руководителей высшего, среднего и низового звеньев; специалисты могут быть дифференцированы по уровню квалификации, категорийности, классности, исполнители – по признаку подчиненности. Эта классификация касается и рабочих кадров, которые подразделяются на рабочих основного и вспомогательного производства и имеют различную квалификацию (тарифные разряды) даже в пределах одной профессии. Эта классификация носит более детальный характер, отражает в основном различия в содержании труда и потому имеет ярко выраженный социальный характер (различные социальные роли и статусы, степени квалификации, уровня доходов, условия труда).

Такая классификация работников по основным сферам приложения профессионального труда соответствует общепринятому и широко распространенному их делению на политические, государственные и хозяйственные кадры. Каждая из этих групп делится на подгруппы, объединяющие работников более узкого профиля или различного уровня в иерархии организации (например, персонал руководящий, инженерно-технический, обслуживающий и т. д.). Это не только профессиональная, но и социальная классификация кадров, отражающая различия в положении и роли работников в отраслевом разделении труда.

Кадры можно классифицировать и по многим другим признакам: классовому (рабочие, крестьяне, интеллигенция, предприниматели), социально-демографическому (возраст, пол, образование и т.д.), профессионально-квалификационному (высококвалифицированные, квалифицированные, малоквалифицированные и неквалифицированные работники соответствующих профессий; работники умственного и физического труда и т.п.), отраслевой принадлежности (труд индустриальный, сельскохозяйственный, информационный и др.). Принадлежность работника к той или иной группе характеризует определенные черты его профессиональной деятельности, предъявляемые к нему требования и групповые интересы.

Основные признаки классификации кадров приведены в таблице 2.1.

Таблица 2.1 - Классификация кадров.

|  |  |
| --- | --- |
| Классификационный признак | Кадры |
| Социально-стратификационное деление | Рабочие, крестьяне, служащие, предприниматели |
| Социально-демографический | Пол, возраст, образование, трудовой стаж и т.д. |
| Социально-профессиональный | Кадры политические, государственные, хозяйственные, медицинские, научные, преподавательские, военные и др. |
| Профессионально-квалификационный | Работники высококвалифицированные, квалифицированные, малоквалифицированные и неквалифицированные |
| Отраслевая принадлежность | Труд индустриальный, сельскохозяйственный, информационный и др. |
| Содержание труда (разделение на преимущественно физический и умственный труд) | «Белые воротнички» – занятые преимущественно умственным трудом, «синие воротнички» – занятые преимущественно физическим трудом, «серые воротнички» – занятые в сфере обслуживания |
| Категории персонала | Персонал руководящий, инженерно-технический, обслуживающий и др. |
| Уровни иерархии управления | Руководители, специалисты, технические исполнители, рабочие |
| Профессии | Экономисты, инженеры, юристы, психологи, социологи, педагоги и др. |

# 2 Кадровый потенциал

## 2.1 Кадровый потенциал: понятия, сущность, основные характеристики.

Термин “***потенциал***” в своем этимологическом значении происходит от латинского слова potentia, что означает скрытые возможность, мощность, силу. Широкая трактовка смыслового содержания понятия “потенциал” состоит в его рассмотрении как “источника возможностей, средств, запаса, которые могут быть приведены в действие, использованы для решения какой-либо задачи или достижения определенной цели; возможности отдельного лица, общества, государства в определенной области”.

Понятия “потенциал” и “ресурсы” не следует противопоставлять. Потенциал (экономический, военный, трудовой, научный, финансовый, духовный, кадровый) представляет собой “обобщенную, собирательную характеристику ресурсов, привязанную к месту и времени”.

Понятие “***кадровый потенциал***” отражает ресурсный аспект социально-экономического развития. Кадровый потенциал можно определить как совокупность способностей всех людей, которые заняты в данной организации и решают определенные задачи.

Категория “кадровый потенциал” рассматривает совокупного работника не просто как участника производства, а как неотъемлемое и движущее начало всех стадий воспроизводственного процесса; как “носителя” общественных потребностей, выполняет функцию целеполагания, объективно порождает и субъективно задает стратегические и тактические цели развития экономики.

Длительное время в экономической науке и реальной производственной деятельности вопрос о главной народнохозяйственной пропорции – между развитием вещных и невещных производительных силах, между материально-производственной базой и развитием человеческого фактора и социальной сферы, находился (да и сейчас находится) в состоянии противопоставления и неопределенной приоритетности. Это, в частности, нашло отражение в теории "Х" и "Y" Д. Макгомери и двухмерной модели управления персоналом, предложенной Р.Бейком и Д.Моутоном. Это отразилось и на направлениях и содержании отечественной научной мысли особенно в 70-80-е годы, и их реализации в конкретной управленческой деятельности. Этот вопрос не утратил своей актуальности и сейчас.

По мнению отечественного экономиста А.М. Омарова, «в человеке привыкли видеть в первую очередь «трудовой ресурс», но никак не многосложную и конкурентную личность...».

Согласно сложившейся статистической практике трудовые ресурсы состоят из трудоспособных граждан в трудоспособном возрасте и работающих в экономике страны.

Социальный аспект трудовых ресурсов выражается в таком явлении как человеческий потенциал, экономическим проявлением которого является кадровый потенциал.

Последнее время все большее развитие приобретает подход к исследованию трудового потенциала как элементу человеческого фактора производства, т.е. социально-экономическому явлению. «Т*рудовой потенциал»*, в отличии от трудовых ресурсов и человеческого капитала является возможность реализации чего-либо, поэтому можно говорить о его накоплении, в том числе и в виде человеческого капитала, о величине, как степени накопления, о реализации, в том числе и в виде использования трудовых ресурсов. Часто кадровый потенциал отождествляется с трудовым потенциалом, но эти понятия отличаются друг от друга, но и рассматривать их в отрыве одно от другого недопустимо.

Под *кадровым потенциалом регионального управления* понимается совокупность способностей и возможностей персонала регионального управления, которые реализуются для достижения текущих и перспективных целей в интересах региона и государства.

Под *кадровым потенциалом общества* понимается совокупность способностей всех работников для осуществления определенных целей и требований, стоящих перед обществом. Например - иметь экономику определенного уровня, воспроизводить ее составляющие на всех ступенях производственно-экономического цикла с определенной степенью эффективности.

Содержание кадрового потенциала и основные его черты можно сформулировать, исходя из следующего определения кадров. ***Кадры*** – это квалифицированные, специально подготовленные для той или иной деятельности работники, когда целесообразное их использование предполагает максимальную отдачу того, что способен дать специалист по своему образованию, личным качествам приобретенному опыту работы. Кадровый потенциал заложен в тех функциях, которые он исполняет как профессионал и в силу своих способностей, знаний опыта может обеспечить эффективное функционирование производства.

Поэтому анализ кадрового потенциала следует проводить, учитывая экономические предпосылки, в тесной взаимосвязи с научно-техническим, трудовым, производственным потенциалом, которые оказывают непосредственное влияние на количественные и качественные параметры кадрового потенциала, закономерности его развития и эффективного использования.

## 2.2 Показатели измерения кадрового потенциала и кадровый процесс

Управленческие кадры, как и все люди, обладают *социально-психологическими личностными ресурсами*. Их структура и основные показатели измерения таковы:

• *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 и т.п.);

• *психические*: направленность личности, свойства характера, темперамент, память, мышление, воля, способности, особенности речи, преобладающее психическое состояние;

• *социально-психологические*: отношение к себе и своему будущему, отношение к окружающим людям, моральные нормы и ценности, идеалы и убеждения, цели в жизни, отношение к труду, 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, биография (в том числе карьерная).

Структура у всех одна, а ее содержание – различно. Кадры, как социальная категория субъекта управления, являются носителями всего многообразия управленческих, в том числе и властных, отношений. Управленческие кадры, в первую очередь на региональном уровне, во многом определяют эффективность управления общественными делами, утверждение тех или иных ценностей, характер связи власти с гражданскими институтами общества и населением.

Кадры управления находятся в постоянном изменении, что характеризуется понятием «кадровый процесс». ***Кадровый процесс*** – это совокупность последовательных действий для достижения определенного результата кадровой политики (кадровой программы) путем рационального использования интеллектуальных, трудовых и материальных ресурсов в соответствии с действующим законодательством и применением организационно-правовых основ, принципов, функций и методов современного управления.

*Кадровый процесс* включает:

* разработку и реализацию политики подбора кадров и расстановку персонала;
* выполнение правил приема и увольнения персонала;
* организацию и соблюдение условий труда кадров управления;
* профессиональное образование: уровень и качество знаний, возможность их расширения, повышение квалификации и профессионального мастерства;
* определение квалификации и нравственных качеств работников;
* освоение технологий организационной и деловой культуры;
* формирование кадрового состава по количеству, квалификации, опыту, личностным качествам;
* деятельность по урегулированию социальных конфликтов и трудовых споров;
* контроль результатов, аттестацию и оценку, стимулирование труда.

Кадровые процессы проявляют себя в смене состояний кадровых отношений и связей, количественных и качественных характеристик работников. В органах власти, например, управленческие кадры используются для осуществления властных полномочий и представляют собой личностные ресурсы власти.

Характеристики этих ресурсов постоянно изменяются. Происходит их накопление или растрата. Кадровые процессы в органах власти способствуют реальному накоплению, распределению и перераспределению ресурсов власти в обществе между социальными и политическими субъектами.

## 2.3 Воспроизводство кадрового потенциала.

Процесс воспроизводства кадрового потенциала можно рассмотреть через процесс воспроизводства рабочей силы, разделив его на четыре фазы.

***Первой фазой*** воспроизводственного процесса рабочей силы является фаза ее производства. Это биологическое, материально-вещественное, морально-этическое и др. производство рабочей силы. Необходимо, чтобы человек просто появился на свет, для чего должны быть созданы соответствующие условия. Для этого создается семья, создаются условия для рождения здорового ребенка, его обучения и воспитания. Только тогда родившийся ребенок начнет превращаться в элемент кадрового потенциала.

Необходимо заметить, что на первом этапе реформ в России по инерции продолжали готовить производственников, когда не хватало экономистов, юристов, менеджеров, финансистов. Здесь государству надо создавать условия для скорейшего развития дефицитных специальностей.

***Вторая фаза*** воспроизводственного процесса, условно называемой “потребление рабочей силы” - это не просто использование рабочей силы, а деятельность специалистов, в ходе которой, раскрывается их трудовой и творческий потенциал. Специфика рабочей силы заключается в том, что ее потребление одновременно является и производством, потому что с одной стороны можно производить (готовить) рабочую силу на учебных участках (школах, ВУЗах, на курсах и т.д.), с отрывом от производства, а с другой это происходит непосредственно на рабочем месте в процессе потребления. Сам факт, что человек трудится на своем рабочем месте и есть процесс накопления определенного опыта, знаний, навыков. На данной фазе кадровый потенциал воспроизводится в процессе производства.

***Третьей фазой*** воспроизводственного процесса является распределение рабочей силы. Через социально-экономические механизмы необходимо обеспечить качественное и количественное соответствие рабочей силы и рабочих мест, тесную связь бизнес-планов производства, капитальных вложений с наличием необходимой “критической” массы трудовых ресурсов.

***Фаза обмена***, то есть процесса найма или процесса «купли-продажи» рабочей силы, представляющего основу рынка труда.

Специфика воспроизводственного оборота кадрового потенциала определяется воздействием на него естественных и демографических факторов.

Кадровый потенциал как *объект исследования* - это та сумма элементов, которая связана с подготовкой самого кадрового потенциала. Как *субъект исследования* - это кадры, на которые представители органов власти воздействуют, для формирования кадрового потенциала в задаваемых ими рамках.

Разрушив на начальном этапе становления РФ старую систему подготовки кадров от детских садов, школы до высших учебных заведений, сейчас необходимо выстроить новую систему, что в настоящее время не так просто в условиях разнообразия форм собственности и трехуровневой системы власти, когда ослаблена ее вертикаль.

Практика показала, что подготовка управленческих кадров - это одна из первостепенных задач, в том числе и Администрации Президента РФ. Здесь основную роль должны играть ВУЗы находящиеся в системе органов государственной власти, такие как Российская Академия государственной службы при Президенте РФ, деятельность которой пронизывает все уровни власти. Подготовка кадров проходит как в Москве, так и в регионах, где имеются соответствующие филиалы Академии. При этом необходимо четко отслеживать потребности, как отдельных субъектов Федерации, так и общую потребность в определенных кадрах, и не допускать дублирования отдельных направлений. Набор специальностей для каждого региона должен быть свой, в зависимости от имеющихся потребностей. Каждый субъект отличается друг от друга по своей хозяйственно-экономической деятельности и это отличие должно быть заметно и в проводимой в регионе кадровой политике.

Следовательно, необходимо периодически проводить исследования, направленные на выявление потребностей данного региона в конкретных специалистах.

В настоящее время, когда идет процесс перераспределения полномочий от федерального Центра на региональный и местный уровни, на эти два уровня власти ложится основная тяжесть в решении вопросов управления кадровым потенциалом.

Задачей территориального управления кадровым потенциалом является изыскание способов повышения творческого, интеллектуального потенциала людей, направления их действий на развитие экономики региона, оптимизацию структур и механизмов управления в зависимости от сложившегося менталитета территорий. Исходя из конкретных геоэкономических и геополитических предпосылок, зная какие силы и интересы действуют в регионе, возможно при помощи эффективной кадровой политики воздействовать на умонастроение и поведение местных жителей.

Все крупные экономические преобразования имеют общий корень, глубинную первопричину, которая в своем развитии определяется как сущность всей системы новых экономических явлений, так и отражающих их экономических категорий. Эта причина заключается в существенном изменении характера воспроизводственного взаимодействия составляющих элементов первичной экономической категории - производительных сил: человеческого фактора и материально-вещественных факторов.

Экономические характеристики взаимосвязей между кадровым потенциалом и материально-вещественной составляющей производства представляют самую простую и глубинную пропорцию воспроизводственного процесса.

В новой экономической ситуации в центр анализа ставится способность экономики к качественным и структурным сдвигам, которые прямо и непосредственно заложены в кадровом потенциале, а, следовательно, в тех видах экономической и социальной деятельности, которые обеспечивают его развитие, совершенствование и эффективное использование. В то же время известно, что понимание ведущей роли человека в экономическом развитии - одна из важнейших идей политической экономии, в которой человек выступает как “главная производительная сила”, цель, основа и движущая сила общественного исторического процесса. Положение изменилось, когда начался длительный исторический период быстрого роста материального накопления, в результате которого создавалась иллюзия того, что оно полностью определяет процесс воспроизводства кадрового потенциала. В этих условиях причины трудностей и конфликтов, связанных с развитием кадров, переводились во внеэкономическую плоскость: в педагогические, воспитательные, правовые сферы, в компетенцию религиозных и других идеологических учреждений.

## 2.4 Эффективность кадрового потенциала

Нынешнее общество характеризуется интенсивным перераспределением работающих из промышленного и сельскохозяйственных секторов экономики в информационную сферу и в сферу труда по обслуживанию населения.

В условиях ограниченности квалифицированных кадровых ресурсов в сферах государственного и муниципального управления и услуг вопрос об эффективности отдачи и распределения кадрового потенциала особенно актуален.

Интенсификация экономической сферы мыслится не за счет количественных, а, прежде всего за счет качественных показателей, осуществляемых на базе новых технологий, организационно-управленческих новшеств, развития управленческой и кадровой культуры, повышения показателя отдачи управленческого кадрового ресурса.

*Эффективность кадрового потенциала* - это обратная сторона кадрового ресурса, отражающая степень его реализации. В свою очередь качественный уровень кадрового потенциала - отражает степень экономического развития.

Стратегическая доктрина современного прогресса базируется на концепции всемерного раскрытия человеческих возможностей. Послевоенный опыт Японии, Южной Кореи, Гонконга и других, быстро развивающихся стран юго-восточной Азии, наглядно свидетельствует, что за счет концентрации ресурсов в образовательной системе можно всего за 10 - 15 лет подняться до уровня, сравнимого с показателями передовых мировых держав. Приоритетные вложения в человека являются не следствием роста благосостояния государства, а его причиной.

Однако необходимо учитывать, что всякие вложения государства в конкретного человека (в его профессиональное развитие) должны иметь определенный оптимум. Вопрос заключается в определении стратегических направлений развития кадров и оптимального количества ресурсов, которые необходимо вложить в конкретных граждан для того, чтоб получить кадры, обладающие определенными качествами.

Для адекватного определения потребностей профессионального развития, каждая из участвующих в этом процессе сторон должна понимать, под воздействием каких факторов складываются потребности организации в развитии своих работников. Этими факторами являются:

- *динамика внешней ср*еды (государство, потребители, конкуренты, поставщики);

- *развитие техники и технологии*, влекущее за собой появление новой продукции, услуг и методов производства;

- *изменение стратегии развития организации*;

- *создание новой организационной структуры*;

- *освоение новых видов деятельности*.

Традиционными методами определения и регистрации потребностей в профессиональном развитии являются аттестация и подготовка индивидуального плана развития. В ходе аттестации сотрудник обсуждает с руководителем перспективы своего профессионального развития. Результатом этого обсуждения становится план индивидуального развития, который передается в кадровую службу. Специалисты по профессиональному развитию оценивают план с точки зрения его реалистичности, выполнимости соответствия потребностям организации и ее финансовым возможностям и вносят в него необходимые коррективы. Сведенные воедино планы развития сотрудников становятся программой профессионального развития персонала организации. Эта программа и определяет цели профессионального развития, средства их достижения и бюджет (оптимум).

# Модуль 2 Кадровая концепция, как часть кадровой политики субъекта РФ

# 3 Кадровая политика в органах власти субъектов РФ

## 3.1 Содержание кадровой политики

Корни управления людьми уходят глубоко в историю человеческого общества, поскольку оно появилось одновременно с возникновением первых форм человеческих организаций – племен, общин и т.п. По мере экономического развития и появления крупных организаций, за рубежом, управление персоналом превратилось в особую функцию управления, требующую специальных знаний и навыков. В организации были созданы особые подразделения, состоящие из людей, обладающих такими знаниями и навыками – отделы кадров. Возникнув в 20-30 гг. ХХ века функциональные отделы долгое время играли в организациях подчиненную роль, выполняя в основном роль, связанную с ведением документации, разборов конфликтов в суде и т.п. В 60-70 гг. ХХ века американские школы бизнеса расширили круг дисциплин, связанных с человеческими ресурсами. В результате в экономику начали приходить руководители, осознавшие необходимость и важность управления человеческими ресурсами. Утверждение гуманистического подхода к управлению людьми означало повышение статуса отделов кадров и одновременное появление таких новых направлений деятельности как разработка кадровой политики, внутриорганизационные коммуникации и т.п.

В современных условиях степень самостоятельности и ответственности организаций еще более возрастает. Создавшиеся в 80-90 гг. ХХ века сложные экономические условия на предприятиях Западной Европы способствовали дальнейшему развитию теории управления персоналом и появления нового подхода к персоналу организации. Персонал начинает рассматриваться как основной ресурс организации. На смену теории, рассматривающей персонал как издержки, которые надо сокращать, появилась теория управления человеческими ресурсами, которыми надо грамотно управлять, создавая условия для их развития, вкладывать в них средства.

Таким образом, инновационный характер деятельности организаций конца ХХ – начала ХХ1 веков, приоритетность вопросов качества товаров и услуг, изменили требования к работнику, повысили значимость творческого отношения к труду и высокого профессионализма. Отсюда главный стратегический курс нынешнего руководства организаций должен быть направлен на высокий уровень образования, квалификации и этики работников, предоставление им условий для расширения знаний и т.п. Поэтому происходит преломление традиционных взглядов управленческого персонала, опирающихся на интуицию и опыт на более научный, позволяющий разработать четкую кадровую политику, способствующую более эффективному использованию трудовых ресурсов.

Концепцию долгосрочной, ориентированной на будущее кадровой политики можно реализовать, основываясь на основных элементах кадрового менеджмента, позволяющих согласовывать и уравновешивать интересы работодателей и работополучателей.

Современная кадровая политика должна быть направлена на наем эффективной рабочей силы, увеличение производительности труда посредством улучшения условий работы, улучшения отношений в организации между руководством и подчиненными.

*Управление человеческими рес*урсами составляет основное содержание кадровой политики. Оно направлено:

• на формирование качественного кадрового потенциала и удовлетворение потребностей производства квалифицированных кадров;

• на обеспечение эффективной занятости трудоспособного населения, его оптимальное распределение между отраслями производства в регионе;

• на рациональное использование персонала организаций, учреждений и предприятий.

Существует ряд принципиальных принципов, составляющих основу кадровой политики:

· демократия управления, от которой зависит готовность к сотрудничеству;

· знание отдельного человека, его потребностей;

· справедливость соблюдения равенства и последовательность действий в отношении персонала.

Кадровая политика состоит из нескольких частей:

1. *политика кадрового обеспечения* – предполагает обеспечение эффективным персоналом и побуждение его к получению удовлетворения от работы посредством создания привлекательных условий работы, безопасности, возможности продвижения;
2. *политика занятости*, то есть обеспечение организаций эффективным персоналом и побуждение его к труду, создание привлекательных условий труда;
3. *политика обучения*, то есть обучение кадров с соответствующей системой обучения, которая позволяла бы им повышать квалификацию, совершенствовать знания и навыки и подготавливать к продвижению по должности;
4. *политика оплаты труда*, то есть предоставление более высокой зарплаты в соответствии со способностями и возможностями работника;
5. политика производственных отношений, то есть установление четких процедур решения трудовых споров, конфликтов;
6. *политика благосостояния*, то есть обеспечение услуг, льгот.

Каждое из названных направлений требует точного выполнения следующих основных мероприятий:

1. *Мероприятия в области занятости* – анализ рабочих мест, имеющихся в организации; способ отбора кадров; методы механизмов найма; условия продвижения по службе; порядок предоставления отпусков, увольнения.

2. *Политика в области обучения кадров* - тестирование, проверка новых работников, практическое обучение на месте работы, подготовка, повышение квалификации работников.

3. *Мероприятия в области оплаты труда* – льготные схемы оплаты труда, тарифы по оплате труда, учет условий жизни работников по оплате труда.

4. *Мероприятия в области трудовых отношений* - выстраивание политики по отношению к профсоюзам, стиль и методы руководства.

5. *Мероприятия в области благосостояния работников* – отраслевые пенсии, медицинские, транспортные услуги, жилье, питание, организация спортивных мероприятий, помощь в решении личных проблем.

Кадровая политика осуществляется стратегическими и оперативными системами управления. Задачами *кадровой стратегии* являются анализ перспектив потенциала развития кадров и персонала организации, обобщение и предупреждение основных причин увольнения работников, изучение психологического климата в организации.

Кадровая стратегия может быть распределена на несколько основных составляющих:

1. *Планирование потребностей в кадрах* – в его рамках проводится анализ существующих должностей, выявляется потребность в новых должностях, на этом основании проводится количественное и качественное кадровое планирование.

2. *Повышение общеобразовательного и профессионального уровня работников* - обучение в процессе работы, ротация по должностям, виды стажировок, курсы переподготовки, самообучение.

3. *Система регулирования организации* - руководство делами организации на основе оценки выполненной работы сотрудником, оценки их возможностей и способностей, планирование преемственности в системе управления организации, планирование служебного роста сотрудников.

4. *Оплата труда* - оплата в зависимости от должности и от объема и качества выполненной работы, социальное обеспечение, виды премирования.

Повседневная реализация этих мероприятий представляет собой ***оперативное управление***.

Главными составляющими кадровой политики являются:

1. профессиональный отбор кадров;

2. адаптация и профессиональная ориентация кадров;

3. аттестация кадров с последующими выводами.

Требования к кандидату на должность начинаются с детального определения всех возможных характеристик сотрудников. Эти характеристики берутся из *должностной инструкции*, которая представляет собой детальное описание основных функций, которые должен выполнять сотрудник. В последнее время в дополнении к должностным инструкциям стали добавляться два документа - квалификационная карта и карта компетенции.

*Квалификационная карта* содержит набор квалификационных характеристик, которым должен отвечать претендент на должность- образование, навыки. Квалификационные карты укрупняются, и характеристики работника детализируются.

*Карта компетенци*и - «портрет» идеального работника на эту должность – включает набор личных характеристик человека. *Компетенция* – это личностная характеристика человека, его способности к выполнению тех или иных функций, типов поведения и социальных ролей, как, например, умение работать в группе, напористость, оригинальность мышления.

Определив требования к кандидату, приступают к привлечению кандидата на вакантную должность. Основная задача этого создать наиболее длинный список квалифицированных кандидатов для последующего конкурсного отбора. Его процедуры, механизмы базируются не только на картах, но и зависят от традиций организации, характера руководства, от должности кандидата, то есть кроме объективных критериев отбора, с которыми кандидат может ознакомиться, присутствует большой элемент субъективизма, насколько кандидат понравился.

*Профессиональная ориентация принятых работников* - комплекс взаимосвязанных экономических, социально-психологических и педагогических мероприятий, направленных на выявление способностей, интересов, влияющих на выбор профессии или на смену рода деятельности.

*Адаптация* - взаимное приспособление работника и организации, которое основывается на постепенной выработке у сотрудника новых профессиональных социальных умений, навыков, его «врастание» в организацию с ее неформальными связями, формальными структурами и условиями труда.

Выделяют несколько аспектов адаптации:

1. *Психофизиологический* - приспособление к новым физическим и психологическим нагрузкам, физиологическим условиям труда.

2. *Социально-психологический* - приспособление к новому коллективу, нормам поведения в этом коллективе.

3. *Профессиональный* - постепенная доработка требований на новом месте, приобретение дополнительных знаний.

4. *Организационный* - усвоение роли и статуса нового рабочего, роли конкретного подразделения в структуре организации, выяснение механизмов социально-экономического управления в этой организации.

Существуют мероприятий, с помощью которых можно управлять процессом адаптации:

1. организация семинаров, курсов по всем аспектам адаптации;

2. индивидуальные беседы с новым сотрудником;

3. специальные краткосрочные курсы для руководителей, которые впервые стали руководителем

4. метод постепенного усложнения заданий к новым сотрудникам;

5. разовые общественные поручения для установления контакта с сотрудниками;

6. предварительная подготовка с заменой кадров, проведение ролевых игр, чтобы коллектив сплачивался.

*Оценка кадров* – выявление сильных и слабых сторон работников, чтобы подготовить для них индивидуальные планы развития и планировать их карьеру. Регулярная оценка сотрудников нужна и руководству, так как она предоставляет руководству более или менее объективную информацию, необходимую для принятия им кадрового решения, поэтому *оценка трудовой деятельности* – главная функция управленческого труда. Именно её результаты в свою очередь являются важными критериями оценки трудовой деятельности управленцев. Показатели, по которым оцениваются работники, называют критериями оценки: качество, количество работы, подбираются критерии оценки результатов деятельности работников.

*Аттестация* – процесс оценки эффективности выполнения сотрудником своих должностных обязанностей, которая осуществляется руководителем сотрудника.

В зависимости от повода проведения аттестации различают следующие виды аттестации.

* *очередная аттестация* - проводится периодически и является обязательной для всех работников. Основой для данной аттестации служит информация о профессиональной деятельности работника за определенный период и его вкладе в общий труд коллектива. Эта информация накапливается в общем банке данных и может быть использована при следующих аттестациях:
* *аттестация по истечению испытательного срока* - имеет целью получение документированного вывода по результатам аттестации, а также аргументированных рекомендаций по дальнейшему служебному использованию аттестуемого;
* *аттестация для продвижения по службе* (или перевода в другое подразделение) - проводится с учетом требований новой предполагаемой должности и новых обязанностей. При этом выявляются потенциальные возможности работника и уровень его профессиональной подготовки.

Необходимо обратить внимание на тот факт, что работа связанная с организацией и проведением аттестации, позволяет более глубоко изучить персонал, улучшить подбор кадров, их расстановку и использование. Кроме того, аттестация стимулирует развитие творческой активности и инициативы работников, что особенно важно в современных условиях.

Процедура аттестации состоит из трех основных этапов: подготовка к проведению аттестации; аттестация; принятие решений по результатам аттестации.

Таким образом, необходимо отметить, что система кадрового обеспечения должна отвечать целям организации, не ущемлять интересов личности и обеспечивать строгое соблюдение законодательства о труде в процессе работы.

Аттестация включает несколько этапов:

1. подготовка сотрудника к собеседованию с руководителем при проведении аттестации. Сотрудник поднимает свой индивидуальный план, анализирует выполненную работу, готовит список сделанного и несделанного, список вопросов к руководителю;

2. собеседование, то есть встреча руководителя с сотрудником, в ходе которой разбирается индивидуальный план, обсуждаются результаты работы за период, дается оценка работы со стороны руководства, задаются любые вопросы сотруднику, разрабатывается новый план сотрудника на следующий период.

По итогам собеседования может быть принято любое решение организационного плана - поощрение и выдвижение на повышение должности, увольнение. Если принято решение не увольнять, но и полностью не аттестовывать, тогда наступает третий этап - дается испытательный срок, чтобы исправить обнаруженные недостатки в работе сотрудника.

Существует несколько методов, способов оценки которые используют современные организации:

*Метод стандартных оценок*- метод реализуется, когда руководитель составляет бланк, в котором перечислены стандартные критерии оценки труда работника на должность, а в процессе собеседования он ставит плюсы или минусы в соответствующие графы и по итогам принимает решения.

*Метод сравнения*, то есть когда руководитель сравнивает результаты труда работников одного подразделения или аналогичных должностей разных подразделений, может проводить ранжирование сотрудников. Оно проводится на основе сопоставленных оценок, влекущих начисления или снятие баллов. Каждый сотрудник получает определенное количество баллов, на основе этого выстаивается «цепь» сотрудников.

## 3.2 Кадровая политика в области развития кадрового потенциала

Имеются объективные пределы управления персоналом, не зависящие от воли субъекта власти. Каждый человек свободен в своих поступках, и эта свобода порождает всевозможные отклонения от нормы, как положительные, инновационные, движущие общество вперед, так и отрицательные, нарушающие развитие и функционирование организации, порождающее дезорганизацию. Все это приводит к нарушениям в функционировании социальных организаций и органов власти. Такие нарушения называются социальной патологией.

Среди наиболее распространенных явлений социальной патологии в деятельности кадров органов власти являются: дезинформация начальства и подчиненных, стремление лучше выглядеть в их глазах, волокита, бюрократизм, всевозможные злоупотребления служебным положением, взяточничество, карьеризм и многое другое.

*Кадровое планирование* - это перспективная, систематическая, учитывающая расходы концепция будущих мер в области кадров, т.е. все действия, нацеленные на то, чтобы предприятие имело в любой момент и на каждом участке необходимое количество квалифицированных и мотивированных руководящих работников, потенциал которых соответствовал бы современным требованиям управления процессами, характерными для данной организации

Анализ деятельности комитетов и управлений администраций областей, государственных учреждений, органов местного самоуправления не дает основания полагать, что кадровой работе уделяется достаточно внимания и выделяется достаточно финансовых средств. Отдельные попытки упорядочить сферу работы с кадрами, как правило, непоследовательны и фрагментарны, поэтому не приводят к запланированному результату.

В целом ситуация в сфере кадрового обеспечения государственной и муниципальной службы характеризуется следующими чертами:

- отсутствием целевой системы подбора кадров;

- отсутствием прогнозирования потребности в кадрах;

- отсутствием направленной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации, что отчасти объясняется отсутствием стимулов повышения деловой и профессиональной квалификации.

Важнейшим направлением кадровой политики сегодня становится обновление государственного аппарата, повышение профессиональной квалификации управленческого персонала, что будет способствовать созданию в области профессионального, стабильного и авторитетного для общественного мнения корпуса государственных и муниципальных служащих.

Кадровая политика требует создать систему, позволяющую оптимально управлять кадровым потенциалом региона, и может состоять из следующих блоков:

- цели и задачи;

- принципы работы с персоналом государственной и муниципальной службы;

- этапы реализации;

- ожидаемые результаты.

*Цель кадровой политики* - совершенствование и развитие кадрового потенциала органов государственной власти и местного самоуправления и приведение его в соответствие со стратегией развития региона, характером решаемых задач и требованиями действующего законодательства.

*Основными задачами кадровой политики* являются:

1. *Создание правового пространства*, достаточного для обеспечения легитимности деятельности по развитию кадрового потенциала органов государственной власти и местного самоуправления.

2. *Создание инфраструктуры*, обеспечивающей развитие кадрового потенциала на всех уровнях региональной исполнительной власти.

3. *Комплектование организационных структур*, ведущих работу с персоналом, опытными и компетентными специалистами.

4. *Методическое обеспечение* деятельности по управлению персоналом органов государственной власти и местного самоуправления.

5. *Организационное, материально-техническое и финансовое обеспечение* работы с персоналом.

*Основными принципами работы с кадрами* органов государственной власти и местного самоуправления являются:

- безусловный приоритет в организации работы с персоналом стратегических целей реализации основных положений государственной политики;

- постоянная адаптация целей и задач кадровой работы к изменяющимся политическим, социальным и экономическим условиям;

- повышение престижа государственной и муниципальной службы, разработка систем разносторонней мотивации и стимулирования кадров;

- привлечение новых специалистов, расширение социальной базы органов государственной власти и местного самоуправления;

- непрерывность образования кадров;

- регулярная оценка эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, их подразделений, отдельных руководителей и специалистов;

- налаживание эффективных горизонтальных и вертикальных взаимосвязей, обмен опытом и информацией;

- совершенствование организационных структур государственной и муниципальной власти, методов и технологий кадровой работы.

Процесс реализации кадровой политики можно разделить на следующие основные этапы:

***Первый этап*** (2 - 6 месяцев) предусматривает:

- обеспечение правового поля для реализации основных положений концепции;

- создание инфраструктуры работы с персоналом;

- разработка единых нормативных документов, регламентирующих кадровую работу;

- инвентаризация кадров органов государственной власти и местного самоуправления, создание соответствующего электронного банка данных;

- подготовка и запуск процедур формирования устойчивого резерва развития и конкурсного набора на замещение вакантных должностей государственных и муниципальных служащих;

- создание и реализация целевой программы повышения квалификации специалистов на текущий год.

***Второй этап*** (6 - 12 месяцев) предусматривает:

- разработать график аттестации и провести аттестационные процедуры государственных и муниципальных служащих;

- разработать и внедрить системы планирования индивидуального профессионального развития и работы с резервом на выдвижение;

- разработать систему критериев оценки эффективности деятельности подразделений и отдельных специалистов органов государственной власти и местного самоуправления;

- разработать организационно - штатные стандарты и запустить технологии оптимизации организационно-управленческой структуры органов государственной и муниципальной власти.

Важное место в реализации концепции развития кадрового потенциала отводится проведению всестороннего анализа потенциала кадров, прежде всего кадров государственного управления, также разработке модели управления процессом поиска и отбора руководящих кадров. Этим вопросам посвящается следующая глава.

## 3.3 Социально-правовые институты кадровой политики в государственной службе РФ

В демократическом государстве субъектами выработки и реализации кадровой политики становятся многие социально-правовые институты: государственные, общественные, хозяйственные и предпринимательские структуры, самостоятельно хозяйствующие субъекты, органы местного самоуправления и др. Под субъектом государственной кадровой политики (в организационно-управленческом плане) понимается носитель определенных законом полномочий, прав и ответственности в выработке и реализации государственной кадровой политики, активный участник кадровых процессов. Каждому субъекту соответствует свой объем функций и полномочий, ограниченный статусом данного субъекта и "границами" объекта управленческого регулирования (кадры аппарата государственного учреждения, хозяйственной или общественной структуры). В данном случае речь идет о функциях, правах, обязанностях органа власти, партии, хозяйственной структуры.

О субъекте можно говорить и в социологическом плане, когда речь идет о *народе*, социуме, человеке, здесь заложена теоретическая проработка вопроса о роли народа как первосубъекта государственной кадровой политики.

Социальной базой государственной службы являются в равной мере все слои российского общества. Кадровая политика государства не может опираться на отдельный класс или социальный слой. Это означает, что привлечение граждан к управлению делами общества и государства является одной из важнейших задач кадровой политики на государственной службе.

Государство должно создавать реальные возможности:

* равного доступа граждан к государственной службе;
* проявления каждым государственным служащим своих способностей, реализации своих интересов и личных планов на государственной службе;
* правовой и социально-экономической защищенности государственных служащих.

Однако в кадровой политике на государственной службе принцип равного доступа граждан к государственной службе сочетается с принципом соблюдения ограничений в условиях найма на государственную службу, установленных законом. Ограничения, предусмотренные самим законом, связаны в основном с тремя моментами, относящимися к личности претендента на государственную службу: возрастом, гражданством и состоянием здоровья.

Помимо требования соблюдения ограничений, установленных законом для государственных служащих, кадровая политика на государственной службе должна отвечать принципу уважения конституционных прав граждан, конфиденциальности вопросов их частной жизни. Данное требование предполагает четкую правовую регламентацию процедур принятия и реализации всех кадровых решений.

Главной гарантией государства по отношению к государственным служащим является обеспечение стабильности занятости. При этом кадровая политика исходит из того, что замещение государственной должности государственным служащим должно основываться на соответствии его квалификации установленным требованиям, а стабильность занятости эффективна при наличии нормативно обеспеченной возможности продвижения.

Кроме того, стабильность занятости и нормативно обеспеченная возможность продвижения являются дополнительными факторами укрепления и повышения престижа государственной службы, актуальность которого связана с возрастающей конкуренцией негосударственного сектора.

Работа государственных служащих требует ознакомления со сведениями особой значимости и практически полного посвящения ей всей профессиональной жизни. В силу этого государственная служба должна приносить государственному служащему материальное и моральное удовлетворении, по крайней мере равное тому, которое могло бы быть получено им в другой сфере деятельности. При этом через денежное содержание государственной должности государство оплачивает не труд государственного служащего, а государственную функцию, делегированную на уровень конкретной должности. Денежное содержание государственной должности составляет постоянную составляющую денежного содержания государственного служащего и распределяется по принципу: "за равную функцию - равное денежное содержание". Переменная составляющая включает систему надбавок, дифференцированных по качеству исполнения должностных обязанностей.

С точки зрения регламентации вопросов денежного содержания государственных должностей кадровая политика ориентируется прежде всего на проблемы адресного применения различных форм, рычагов, инструментов управления кадрами с целью формирования у государственных служащих необходимых качеств.

Основными стимулами стабильности кадров государственных служащих в государственных органах являются:

* возможности самореализации личности на государственной службе;
* гарантии объективности служебного продвижения;
* достаточное денежное содержание и стабильно-бытовое обеспечение;

Кадровая политика должна гарантировать защиту государственной службы от карьеристов и бюрократов, случайных и недостойных людей, в том числе стремящихся получить доступ к власти ради самой власти, неустойчивых перед ее соблазнами, нечистых на руку людей, для которых выбор государственной службы диктуется исключительно соображениями престижа, свободного доступа к служебным привилегиям и повышенным гарантиям социальной защиты.

*Предмет кадровой политики на государственной службе* составляют разнообразные меры, направленные на развитие кадрового потенциала государственных служащих. Эти меры включают:

* формирование требований и необходимых качеств государственных служащих для выполнения служебных обязанностей;
* создание необходимых условий для государственно-служебной деятельности;
* контроль за деятельностью государственных служащих и обеспечение на этой основе установленных результатов служебной деятельности.

Перечисленными мерами охватываются все категории государственных служащих всех органов государственной власти РФ, замещающие государственные должности государственной службы РФ, а именно:

* законодательной (представительной) власти: аппаратов палат Федерального Собрания РФ, аппаратов органов законодательной (представительной) власти субъектов РФ;
* исполнительной власти: аппарата Правительства РФ, центральных аппаратов федеральных министерств, ведомств и их территориальных подразделений, аппаратов органов исполнительной власти субъектов РФ;
* судебной власти: аппаратов Конституционного, Высшего Арбитражного, Верховного судов РФ, аппаратов федеральных судов в субъектах РФ.

Органы местного самоуправления не входят в структуру государственной власти РФ. Кадровая политика в отношении работников органов судебной ветви власти, работников органов государственной власти, деятельность по обеспечению исполнения полномочий которых относится к особым видам государственной службы (дипломатической, военной и т.д.), является отдельным предметом регулирования.

*Субъекты кадровой политики*. Отличительной особенностью кадровой политике на государственной службе является ее многосубъектность. Каждому субъекту соответствует свой объем полномочий, ограниченный статусом, назначением, "границами" объекта регулирования. В своих действиях субъекты относительно самостоятельны и независимы. Отсутствие жесткой "вертикали" подчинения в структуре субъектов кадровой политики не означает отказа от единства общих методологических подходов решения кадровых вопросов.

*Федеральное Собрание Российской Федерации* придает кадровой политике на государственной службе легитимный характер, законодательно закрепляет ее принципы, контролирует их осуществление и практически реализует ее требования в аппаратах Государственной Думы и Совета Федерации (через руководство аппаратов и кадровые службы).

*Президент Российской Федерации* определяет цели и основные направления государственной кадровой политики, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в работе с кадрами, осуществляет назначение и вносит на рассмотрение и утверждение Федерального Собрания РФ предложение по кандидатурам на замещение государственных должностей РФ, присваивает квалификационные разряды действительных государственных советников РФ и государственных советников РФ.

Правительство Российской Федерации отвечает за реализацию единой кадровой политики на федеральной государственной службе в исполнительной власти: в аппарате Правительства РФ, центральном аппарате федеральных министерств, ведомств и аппаратах их территориальных подразделений, аппаратах органов исполнительной власти субъектов РФ через соответствующие подразделения государственной службы и кадров в перечисленных аппаратах (включая Департамент государственной службы аппарата Правительства РФ).

*Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации* проводят самостоятельную кадровую политику в рамках государственной службы субъекта РФ, за исключением предметов совместного ведения субъекта РФ и Российской Федерации (через внутренние подразделения государственной службы и кадров).

*Органы судебной власти* обеспечивают соблюдение законности в процессе реализации кадровой политики на государственной службе и через собственные кадровые службы осуществляют реализацию требований этой политики в подчиненных аппаратах.

Под *кадровой ситуацией на государственной службе* имеется в виду совокупность реальных обстоятельств, характеризующих состояние наличного кадрового состава государственных служащих и определяющих приоритеты государственной кадровой политики.

## 3.4 Оценка персонала на государственной гражданской службе

Оценка – это определение степени соответствия госслужащих предъявляемым к нему требованиям, осуществляемых по 3 направлениям:

- оценка профессиональных знаний, навыков и качеств;

- оценка специальных знаний, навыков и качеств;

- оценка результатов служебной деятельности.

Законодательно устанавливаются следующие виды оценочных процедур:

- конкурс

- квалификационный экзамен

- аттестация

- текущая (ежегодная) оценка.

При этом для каждого из элементов вводятся свои цели:

Для конкурса – обеспечение конституционного права граждан РФ на равный доступ к государственной службе, а также прав гражданских служащих на должностной рост на конкурсной основе и включении в кадровый резерв.

Для квалификационного экзамена – оценка знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего аттестационной комиссией в целях решения вопроса о присвоении классного чина.

Для аттестации – определение соответствия гражданского служащего замещаемой должности на основе оценки исполнения им должностных обязанностей, его профессиональной служебной деятельности за аттестуемый период.

Для текущей (ежегодной) оценки – цели законодательно не введены, однако, как следует из положений ст.48 ФЗ № 79 от 27.07.2004, целью текущей оценки является подведение итогов (в форме отчета) и определение задач профессиональной служебной деятельности гражданского служащего за определенный период – один год.

В целях экономии средств и снижении затрат на проведение процедур оценки (исключения возможности дублирования оценки по одинаковым критериям при проведении различных видов оценки) возможно разделение оценочных процедур на 2 категории:

1 категория: оценка работника при поступлении на государственную службу и решении вопроса о зачислении в кадровый резерв. К данной категории будет принадлежать конкурс. В ходе этой процедуры оценивается соответствие претендента требованиям законодательства и квалификационным требованиям, предъявляемым к должности, в том числе может оцениваться психологическая способность выполнять работу по предлагаемой должности.

2 категория: оценка работника в период его деятельности на должностях государственной службы. К данной категории относят квалификационный экзамен, аттестация и текущая оценка, а также конкурс для лиц, являющихся на момент проведения конкурса государственными служащими.

Первоначально государственный служащий представляет своему руководителю годовой отчет о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. Подготовка отчета – это подведение итогов за 1 год. Отчет одновременно должен являться **самооценкой гражданского служащего и оценкой его деятельности руководителем**.

В дальнейшем проводится квалификационный экзамен, в ходе которого оцениваются знания, навыки и умения, фактически приобретенные и проявленные в период замещения должности государственной службы. Данные знания, навыки и умения оцениваются в соответствии с требованиями должностных регламентов.

Аттестация предполагает оценку исключительно профессиональной служебной деятельности. Критерии, по которым проводится оценка в ходе аттестации, подлежат включению в должностной регламент. При этом они не должны меняться при проведении аттестации.

Критерии отбора и оценки представляют собой требования и ограничения, предъявляемые к замещению должности государственной службы.

Критерии можно разделить на:

1. Формальные (стаж, образование, набор документов при поступлении)
2. Социальные (возраст, гражданство, наличие судимости, состояние здоровья, наличие близкого родства)

Данная группа критериев обусловлена ФЗ № 58 «О системе государственной гражданской службы РФ», ФЗ № 79, указами Президента «О проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ» №110, «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими РФ и оценке их знаний, навыков и умений (профессионального уровня) № 111, «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ» №112, «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу по специальности для федеральной государственной гражданской службы» №1131.

1. **Профессионально-квалификационные, которые разрабатываются на уровне государственного органа субъекта РФ и закрепляются в локальных нормативных документах (должностных регламентах).** Для определения профессионально-квалификационных критериев определяющим фактором является должность, согласно которой определяются:
   * статусно-правовые характеристики, которыми должен обладать каждый государственный служащий**, независимо от должности**:

- профессиональные знания (основы законодательства, государственного управления и т.д.);

- профессиональные навыки (владение ПК, сбор и обобщение информации, навыки телефонного общения, ведения переговоров, организация и ведение совещаний, работа с гражданами и т.д.);

- профессиональные качества (ответственность, самостоятельность, дисциплинированность и т.д.)

* функциональные характеристики, которые определяют специальные навыки, знания, качества для конкретной должности и закрепляются в должностном регламенте.

Сложность разработки критериев состоит в том, что данная работа впервые проводится в РФ.

При оценке государственного служащего возникает проблема с **методами оценки**. Они должны быть определены с точки зрения надежности, экономической целесообразности.

Для этого удобнее использовать стандартный набор методов оценки:

1. профессиональные знания – профессиональное тестирование
2. Профессиональные навыки – метод кейсов
3. Профессиональные качества – психологическое тестирование, собеседование.

Существует метод комплексной оценки персонала с помощью рейтинга.

Для этого нужно:

1. Выбрать экспертов;
2. Разработать критерии оценки;
3. Определить систему оценки (обычно 10-балльная);
4. Перед оценкой экспертом даются инструкции.

Сначала оценивается работник, потом сами критерии по важности (здесь возможны как внутренние, так и внешние эксперты)

1. Полученные данные заполняются в 2 таблицы.

Таблица 3.1 - Сводная таблица оценки критерия деятельности (по важности).

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Критерии деятельности | Экспертные оценки | | | | | Средняя оценка критерия | Удельный вес критерия |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |

Удельный вес определяется: среднюю оценку делим на общую сумму.

Таблица 3.2 - Сводная таблица оценки деятельности сотрудника.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Критерии деятельности | Экспертные оценки | | | | | Средняя оценка деятельности | Средняя оценка с учетом уд. веса критерия |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |

Средняя оценка с учетом удельного веса критерия определяется следующим образом: средняя оценка деятельности умножается на удельный вес критерия.

Затем подсчитывается общая сумма баллов в средней оценке с учетом веса критерия – это и есть рейтинг данного сотрудника.

В настоящее время оценка персонала приравнивается к аттестации, но это не правильно, так как оценка – это:

1. соответствие занимаемой должности
2. оценка эффективности деятельности
3. необходимость изменений в работе (условия труда, планирование, разработка передачи информации)
4. оценка необходимости повышения квалификации

Аттестация персонала в системе государственной службы

Проводится в целях определения соответствия государственного гражданского служащего замещаемой должности на основе оценки его профессиональной служебной деятельности.

Ответственность за подготовку и проведение аттестации распределяется между руководителями отделов и кадровыми службами.

Таблица 3.3 - Распределение функций по проведению аттестации.

|  |  |
| --- | --- |
| Руководители отделов | Кадровая служба |
| - Консультируют по вопросам выделения существенных параметров оценки  - участвуют в аттестационных процедурах в качестве экспертов, готовят индивидуальные оценочные материалы (анкеты, характеристики, представления) для аттестуемых  - участвуют в работе аттестационных комиссий | - Разрабатывают нормативные и методические материалы по проведению аттестации  - организуют аттестационную процедуру  - обучают руководителей отделов эффективной работе в рамках аттестационных процедур и собеседований.  - контролируют реализацию  - обрабатывают и анализируют данные  - осуществляют хранение и использование кадровой информации (для резерва, для планирования карьеры) |

Аттестация проводится 1 раз в 3 года. Внеочередная аттестация может проводиться:

– по соглашению сторон с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданских служащих

− по решению представителя нанимателя в случаях сокращения должностей или изменений условий оплаты труда.

Аттестации не подлежат:

* проработавшие менее 1 года
* достигшие возраста 60 лет
* беременные
* находящиеся в отпуске по беременности и родам и в отпуске по уходу за ребенком
* замещающие должности «руководитель» и помощник (советник), с которыми заключен срочный контракт
* в течение года со дня сдачи квалификационного экзамена.

Выделяют 2 составные части аттестации:

1. оценка соответствия занимаемой должности (потенциал работника)
2. оценка эффективности деятельности государственного гражданского служащего (вклад работника)

Организация проведения аттестации:

1. Издание правового акта по созданию аттестационной комиссии, графика проведения аттестации, списка аттестуемых, о подготовке документов, необходимых для работы аттестационной комиссии.

В состав аттестационной комиссии должны входить независимые эксперты (не менее ¼ от общего числа членов аттестационной комиссии).

В графике проведения аттестации указываются: название государственного органа, в котором проводится аттестация, список аттестуемых, дата, время и место проведения аттестации, дата представления необходимых документов в аттестационную комиссию.

Документы:

* отзыв (не позднее чем за 2 недели до аттестации должен быть ознакомлен) об исполнении государственным гражданским служащим должностных обязанностей за аттестуемый период (Ф.И.О., замещаемая должность, перечень основных вопросов, в решении которых гражданский служащий принимал участие, оценка профессиональных, личных качеств и результатов профессиональной служебной деятельности гражданского служащего – обоснованная)
* сведения о выполнении поручений, о подготовленных проектах документов, содержащиеся в годовых отчетах
* предыдущий аттестационный лист

1. Проведение аттестации: приглашение аттестуемого на комиссию, рассмотрение представленных документов, заслушивает аттестуемого гражданского служащего, в случае необходимости – его непосредственного руководителя. Заседание считается правомочным, если присутствует не менее 2/3 ее членов.
2. Принятие решения: принимается в отсутствии аттестуемого и его руководителя открытым голосованием большинством голосов.

По результатам аттестации принимается одно из решений:

– соответствует замещаемой должности

– соответствует замещаемой должности и рекомендуется к включению в кадровый резерв

– соответствует замещаемой должности при условии прохождения профессиональной переподготовки

– не соответствует замещаемой должности.

Результаты аттестации сообщаются аттестуемым непосредственно после подведения итогов голосования и заносятся в аттестационный лист, который должен хранится в личном деле.

Материалы аттестации представляются представителю нанимателя не позднее 7 дней после ее проведения.

В течение 1 месяца по результатам аттестации издается правовой акт о том, что государственный гражданский служащий:

– подлежит включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности государственной гражданской службы в порядке должностного роста

– направляется на профессиональную переподготовку

− понижается по должности.

Вопросы:

Опишите основные концепции кадров.

• Что из себя представляет кадровый процесс?

• Из чего состоит кадровая политика?

• Какие этапы включает аттестация?

• По каким характеристикам проводится оценка управленческих кадров?

• Назовите основные составляющие кадровой стратегии.

Тестовое задание:

1. Процесс оценки эффективности выполнения сотрудником своих должностных

обязанностей – это:

1. профориентация;

2. адаптация;

3. аттестация.

2. Концепция кадров, рассматривающая человека как его трудовую функцию, это:

1. концепция «кадры как невозобновимый ресурс»;

2. концепция «кадры как трудовые ресурсы»;

3. концепция «кадры как персонал».

3. По отраслевой принадлежности кадры делятся на:

1. руководителей, специалистов, исполнителей;

2. сельскохозяйственные, информационные, управленческие, промышленные;

3. рабочих, крестьян, предпринимателей, служащих.

4. Набор квалификационных характеристик содержит следующий документ:

1. карта компетенции;

2. квалификационная карта;

3. квалификационная карта компетенции.

5. Приспособление к новому коллективу, организационным нормам поведения,

налаживание трудовых взаимоотношений – это … аспект адаптации.

1. психофизиологический;

2. социально-психологический;

3. организационный.

# 4 Система кадрового обеспечения организации

## 4.1 Этапы кадрового обеспечения организации

В основе системы кадрового обеспечения лежит *процесс планирования потребности организации в персонале*, который обуславливается стратегией ее развития.

Система кадрового обеспечения организации включает в себя следующие этапы:

1. *Определение потребности в персонале* – позволяет установить на заданный период времени качественный и количественный состав персонала организации.

*Качественная потребность*, т.е. потребность по категориям, профессиям, специальностям, уровню квалификационных требований к персоналу.

Расчет качественной потребности организации в персонале осуществляется исходя из: профессионально-квалификационного деления работ; требований к должностям и рабочим местам; штатного расписания организации; документации, регламентирующей различные организационно-управленческие процессы с выделением требований по профессионально- квалификационному составу исполнителей.

*Количественная потребность* определяется на основе: выбора метода расчета численности сотрудников, и установлению исходных данных для расчета необходимой численности работников на определенный временной период.

Существуют различные методы расчета количественной потребности в персонале:

- метод, основанный на использовании данных о времени трудового процесса;

- метод расчета по нормам обслуживания;

- метод расчета по рабочим местам и нормативам численности;

- стохастические методы;

- расчет числовых характеристик;

- корреляционный анализ;

- метод экспертных оценок; и т.п.

2. *Наем, отбор и прием персонала – набор и отбор кадров*.

Чтобы обеспечить организацию необходимыми трудовыми ресурсами необходимо в деталях знать, какие задачи они будут выполнять во время работы и каковы характеристики этих работ.

Здесь решаются следующие задачи:

- применение условий найма организации;

- опрос претендентов, беседы;

- переводы;

- увольнения;

- приказы о введении в должность и повышении;

- статистика кадров;

- регулирование рабочего времени и сверхурочных;

- законодательство о найме и т.п.

ПРОЦЕСС набора и отбора кадров включает:

а) *анализ источников найма* – предполагает получение ответа на следующие вопросы: где искать потенциальных работников (источники) и как известить заявителей об имеющихся вакансиях (методы).

б) *отбор персонала* включает в себя:

- анализ содержания работы – это процесс систематического и подробного исследования содержания работы;

- описание характера работы (должностная инструкция);

- разработка требований к персоналу (требования, предъявляемые работой и организацией).

- определение методов отбора персонала (отборочное собеседование, тестирование, интервьюирование, деловые игры и т.п.)

3.*Обучение и переподготовка персонала.*

В современных условиях быстрого устаревания профессиональных навыков способность организации постоянно повышать квалификацию своих сотрудников является одним из важнейших факторов успеха. Формами профессионального развития являются - планирование и развитие карьеры, подготовка резерва руководителей, профессиональное обучение.

*Профессиональное развитие* – приобретение сотрудником новых знаний, умений и навыков, которые он будет использовать в своей профессиональной деятельности. Основные методы профессионального развития – профессиональное обучение, развитие карьеры, образование.

*Профессиональное обучение* – процесс развития у сотрудников специфических, профессиональных навыков посредством специальных методов обучения. Основные виды профессионального обучения – на рабочем месте и вне рабочего места (аудиторное обучение).

Принципы обучения взрослых людей – актуальность, участие, повторение, обратная связь.

4. *Контроль и оценка результативности труда* – процесс сравнения результатов исполнения с целями и задачами, стоящими перед организацией.

*Оценка результативности труда* – одна из функций управления персоналом, направленная на определение уровня эффективности выполнения работы руководителем или специалистом.

Результат труда работника аппарата управления характеризуется уровнем, или степенью достижения цели управления при наименьших затратах. При этом важное значение имеет правильное определение качественных и количественных показателей.

Показатели, по которым оцениваются работники, называются *критериями оценки -* качество выполняемой работы, ее количество, ценностная оценка результатов.

*Деловая оценка персонала* – это целенаправленный процесс установления соответствия качественных характеристик персонала (способностей, мотиваций и свойств) требованиям должности или рабочего места. Она может быть двух видов:

- *оценка кандидатов* на вакантную должность;

- *аттестация* – определение уровня профессиональной подготовки и духовно-нравственного соответствия работников требованиям занимаемой должности, квалификации выполняемой ими работы (функций).

Выбор показателей (критериев) для аттестации зависит от целей оценки кадров и требований, которые ставятся перед аттестацией. Критерии могут быть различными, но основными из них являются: объем работы; качество работы; личное поведение по отношению к другим работникам; дисциплинированность, обладание способностями и навыками, необходимыми для данной должности; инициативность, стремление взять на себя большую ответственность, обладание способностями и навыками, которые выходят за рамка занимаемой должности.

## 4.2 Необходимость формирования новой системы работы с кадровым резервом

Поиск, отбор, изучение, оценка, подготовка и выдвижение специалистов из состава кадрового резерва – одно из основных звеньев в формировании состава управленческих кадров. От правильной постановки работы с кадровым резервом зависит в значительной степени, какие кадры станут у руля государственного управления не только завтра, но и в отдаленной перспективе.

Эффективное использование института резерва кадров позволяет реализовать важнейший принцип работы с кадрами - принцип сочетания в руководстве опытных и молодых работников.

Что же означает понятие, категория **"кадровый резерв".** Слово "резерв" (от лат. reseryo - сберегаю) означает: 1) запас чего-либо на случай надобности; 2) источник, откуда черпаются новые средства, силы.

По отношению к аппарату государственной службы под кадровым резервом понимается специально сформированная на основе индивидуального отбора и комплексной оценки группа перспективных работников, обладающих необходимыми для выдвижения профессиональными, деловыми, личностными и морально-этическими качествами, положительно проявивших себя на занимаемых должностях, прошедших необходимую подготовку и предназначенных для замещения определенных должностей государственной службы.

В науке принята следующая классификация (типология) кадрового резерва: ближний, среднесрочный, дальний (или стратегический); открытый, закрытый; обезличенный или на конкретную должность.

В условиях нынешней кризисной кадровой ситуации, дефицита на государственных должностях работников, в том числе руководящих кадров, обладающих необходимыми профессиональными, деловыми и нравственными качествами, работа с кадровым резервом, предназначенным для выдвижения в федеральные и региональные структуры государственной службы, приобретает особую актуальность. Формирование и оптимальное использование кадрового резерва рассматриваются как одно из приоритетных направлений государственной кадровой политики, как один из механизмов ее реализации.

Учитывая, что старая административно-командная, номенклатурно-бюрократическая система формирования и использования кадрового резерва сломана, необходимо сформировать принципиально новую систему работы с кадровым резервом, соответствующую условиям и требованиям нынешнего этапа развития российского общества, новой модели государственного управления.

Особенно остро эта проблема стоит на уровне федеральных и региональных органов государственной власти и управления. Речь идет о необходимости подготовки такого кадрового резерва, который был бы способен управлять обществом на принципиально иных основах, с учетом нынешней ситуации, в условиях перехода к рыночной экономике, формирования демократического правового и социального государства. Речь идет о кадрах, способных управлять с помощью использования новых, прежде всего правовых, финансовых и экономических, механизмов, с учетом интересов всех социальных групп и слоев общества.

Кадровый резерв рассматривается как один из источников формирования нового поколения управленческих кадров, в том числе "первых" руководителей органов государственной власти, в условиях, когда кардинальным образом изменились требования к уровню и содержанию их профессионализма, компетентности, к личностным качествам, практическим навыкам и умениям. Без подготовки высокопрофессионального, морально нравственного и надежного резерва кадров этой проблемы не решить.

Наличие подготовленного кадрового резерва является непременным условием практического осуществления курса на развитие социально ориентированной рыночной экономики, демократизацию управления, внедрение инноваций в государственную службу, рациональное использование ее кадрового потенциала.

При разработке новой системы работы с кадровым резервом в органах государственной власти и управления целесообразно, прежде всего, глубоко и всесторонне проанализировать номенклатурно-партийную систему работы с резервом, чтобы не повторить прежних ошибок и деформаций, учесть вытекающие из прошлого опыта уроки. В этой связи необходимо подчеркнуть, что основные ее пороки были обусловлены монополией правящей партии на разработку и реализацию кадровой политики. Монополизм КПСС особенно жестко проявлялся при формировании и использовании кадрового резерва. Монополия распространялась на все категории руководящих кадров, включая кадры органов власти и управления, предприятий, учреждений и общественных организаций.

При формировании резерва кадров имела место абсолютизация классового подхода, принципа партийности, социального положения. Требовалось неукоснительное исполнение заданных сверху процентных показателей по национальному, половозрастному составу кадрового резерва. Все это существенно сужало социальную базу, источники формирования резерва кадров, круг лиц, из которых велся отбор кандидатов. Не всегда учитывались при этом профессиональные, деловые, личностные качества специалистов, рекомендуемых для включения в состав кадрового резерва. Нередко преобладал при их оценке субъективизм. Имело место увлечение формальной стороной дела, когда едва ли не вся работа сводилась к составлению списков кандидатов, планов, отчетности. Недостаточно использовались активные методы подготовки "резервистов", отсутствовал механизм контроля за их самообразованием.

Отбор кандидатур в состав кадрового резерва происходил, как правило, в узком кругу, келейно, за "закрытыми дверями", из небольшого числа избранных, входивших в номенклатурную орбиту. Недостаточное внимание уделялось непосредственно работе с "резервистами", их индивидуальной подготовке с учетом перспективы выдвижения. В результате эффективность практического использования резерва кадров была низкой. Нередко резерв существовал лишь на бумаге.

Одним из самых серьезных пороков номенклатурно-партийной системы работы с резервом кадров было отсутствие законодательства, нормативно-правовой базы, регулирующей эту деятельность. Работа с кадровым резервом осуществлялась, как правило, на основе партийных инструкций и директивных указаний.

В настоящее время сложилась благоприятная ситуация для активного использования института резерва кадров как одной из первоочередных и эффективных мер повышения качества персонала государственной службы. Прежде всего, сняты ранее действовавшие ограничения по социальному положению, партийной, национальной принадлежности, полу и т. д. Основополагающим при формировании кадрового резерва является конституционный принцип равного права доступа граждан на государственную службу без какой-либо дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, имущественного и должностного положения, места жительства, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Таким образом, существенно расширяется социальная база, внутренние и внешние источники формирования кадрового резерва. Поиск подходящих для выдвижения на государственные должности кандидатур возможен во всех социальных слоях общества без каких-либо ограничений как в государственных, так и в негосударственных, предпринимательских структурах. Потенциальным кандидатом для включения в состав кадрового резерва может быть любой гражданин России, имеющий соответствующее образование, практический опыт, профессиональные, деловые, личностные и морально-этические качества, необходимые для исполнения ответственной государственной должности.

В этой связи необходимо отметить, что источниками формирования резерва кадров в структурах государственной службы могут быть государственные и муниципальные служащие, депутаты, активисты политических партий и движений; выпускники учебных заведений, специалисты предприятий различных форм собственности; лица, имеющие опыт научной, преподавательской, информационно-аналитической работы; лица, входящие в банки кадровых данных министерств, ведомств, субъектов Российской Федерации, центров занятости населения, консультационных центров по подбору специалистов; демобилизованные военнослужащие, офицеры запаса и т. д.

Работники негосударственных, предпринимательских структур включаются в состав резерва с их согласия и проходят подготовку по индивидуальному плану.

Работа с резервом имеет свою уже новейшую историю. Становление новой системы работы с кадровым резервом осуществлено Главным управлением по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ (Роскадры). По их инициативе в апреле 1992 г. состоялось совещание, посвященное проблемам развития государственной службы. В принятых на совещании рекомендациях подчеркивалась необходимость более активного использования института резерва кадров. Формирование резерва кадров с учетом предстоявших тогда выборов глав администраций рассматривалось в качестве одной из первоочередных мер повышения качества персонала государственной службы.

Роскадры обращались также в Правительство Российской Федерации с предложением о создании новой системы работы с резервом кадров с учетом изменившихся подходов к организации государственного аппарата и аппарата управления экономикой, необходимости реформирования кадрового корпуса, и прежде всего государственной службы.

Предложения предусматривали удовлетворение потребности в руководящих кадрах, как центральных органов государственного управления, так и региональных администраций. При этом учитывались потребности в кадрах и на ближайшую, и на отдаленную перспективу. Потребность в руководителях нового типа определялась курсом на активную приватизацию, развитием рыночных отношений. Коренным образом изменились требования к руководящим работникам, к их профессиональной подготовке, особенно в области использования финансовых рычагов как средства управления экономикой.

Чтобы процесс кадрового укрепления органов государственной власти мог пройти более организованно, необходимо было иметь резерв кадров, подготовленных к работе вполне определенного типа и уровня управления правовым демократическим социальным государством с многоукладной экономикой. Речь, таким образом, шла о необходимости создания принципиально новой системы работы с резервом кадров в органах государственной власти и управления. Ставилась задача использования при этом новых технологий, позволяющих надежно оценивать качества и эффективность работы кадров, их перспективность, привлекать нужных специалистов в систему государственного управления.

По проекту на создание новой системы работы с резервом кадров потребовалось бы не менее 2 – 3 лет. В течение первого года предусматривалось подготовить для занятия определенных государственных должностей примерно 500 человек. При отборе кандидатур для обучения в резерве кроме базисной информации предлагалось определить порядок предоставления рекомендаций, использовать специальные оценочные технологии типа "центры оценки" (включая тестирование, профессиональные интервью, деловые игры и т. д.), разработать примерные требования к кандидатам.

Речь шла также о необходимости разработки учебных программ и пособий, специальной программы оценочного сопровождения на каждом из этапов обучения, определения конкретных учебных заведений, на базе которых должна была разворачиваться подготовка резерва.

Проект Роскадров предусматривал подготовку кадрового резерва для федерального, регионального и муниципального уровня. Многие предложения Роскадров, обосновывавшие необходимость создания новой системы работы с кадровым резервом, к сожалению поддержки не получили и реализованы не были.

## 4.3 Управление служебно-профессиональным продвижением персонала

Система служебно-профессионального продвижения предусматривает пять основных этапов подготовки руководителей.

*Первый этап* – работа со студентами старших курсов вузов и практикантами. Специалисты подразделений управления персоналом совместно с руководителями соответствующих подразделений, где проходят практику студенты, проводят отбор наиболее способных, склонных к руководящей работе студентов и осуществляют подготовку их к конкретной деятельности в подразделениях организации. Студентам, успешно прошедшим подготовку и практику, выдается характеристика-рекомендация для направления на работу в соответствующие подразделения организации.

*Второй этап* – работа с молодыми специалистами, принятыми в организацию. Молодым специалистам назначается испытательный срок (от одного до двух лет), в течение которого они обязаны пройти курс начального обучения (подробное знакомство с организацией). Кроме обучения для молодых специалистов предусматривается стажировка в подразделениях организации в течение года.

*Третий этап* – работа с руководителями низшего звена управления. На этом этапе к отобранным руководителям низшего звена присоединяется также часть работников, повысивших свою профессиональную квалификацию и прошедших тестирование.

После завершения этапа подготовки на основании анализа производственной деятельности каждого конкретного руководителя проводятся вторичный отбор и тестирование.

*Четвертый этап* – работа с руководителями среднего звена управления.

*Пятый этап* – работа с линейными руководителями высшего звена управления. Одна из главных трудностей – выбор кандидата, удовлетворяющего многим требованиям. Руководитель высшего звена управления должен иметь опыт работы в основных функциональных подсистемах, чтобы ориентироваться в производственных, финансовых, кадровых вопросах и квалифицированно действовать в экстремальных социально-экономических и политических ситуациях.

Основными и наиболее часто используемыми качественными методами оценки персонала являются:

* биографический метод;
* система устных и письменных характеристик;
* описание результатов деятельности за определённый период.

Основные количественные методы:

* система классификации по порядку;
* метод балльной оценки;
* метод ранжированной бальной оценки.

Но следует отметить, что методика оценки управляющего персонала отличается от методики оценки представителей рабочих профессий. Результаты труда управленческого персонала зачастую становятся очевидными не сразу, а только по истечении определенного периода времени, иногда достаточно продолжительного.

Поэтому выбор метода оценки руководителей является довольно сложной задачей. Данная система оценки должна учитывать стратегические цели предприятия, состояние внешней среды, организационную культуру и структуру, традиции организации, характеристики занятой в ней рабочей силы, отраслевую специфику. При выборе системы оценки необходимо обращать внимание на ее соответствие другим системам управления персоналом, принятым в организации (системам компенсации, планирования карьеры, профессионального обучения), чтобы избежать конфликтов и противоречий. Учитывая это, для оценки управленческого персонала оптимальным является комплексный метод.

Комплексный метод оценки персонала представляет собой сложную и длительную процедуру, состоящую из трех этапов: подготовка к оценке, непосредственно ее проведение и подведение итогов. Самым продолжительным и требующим особого внимания является подготовительный этап, включающим в себя: выпуск нормативных документов (приказ, определение и утверждение состава группы экспертов и т.д.); подготовка материалов для оценки (оценочных листов, анкет и пр.); подготовка персонала, осуществляющего оценку, к предстоящей процедуре; выбор и подготовка субъектов оценки.

Конечно же, основным этапом является, собственно, проведение оценки управленческого персонала и завершающим - подведение итогов.

Эксперты проводят целенаправленное собеседование с оцениваемым работником. Ему задаются различные вопросы, вытекающие из содержания критериев оценки потенциала руководящих работников. Критериями оценки потенциала сотрудника могут стать:

• амбициозность - желание брать на себя большую ответственность, принимая риск и обязательства, связанные с подобным продвижением,

• тонус - совокупность резервов человека, благодаря которым он может противостоять внешнему давлению,

• динамизм - способность мобилизовать себя и сконцентрировать силы для осуществления намеченного,

• прогнозирование событий - способность предугадать будущее благодаря правильному пониманию окружающей обстановки с тем, чтобы лучше осуществлять сегодняшнюю и подготавливать будущую деятельность,

• масштабность взглядов - способность взглянуть на конкретную ситуацию более широко, глобально ее осмыслить,

• обоснованность суждений - умение выделять в целом детали, существенные для деятельности (быстрое и достоверное первое впечатление), и эффективно их использовать для достижения цели (умение реагировать и прагматизм),

• коммуникабельность - умение высказаться так, чтобы тебя поняли (выражение того, о чем думаешь), и умение понять другого (выслушать и принять во внимание другие точки зрения),

• руководящие способности - способность управления средствами и персоналом для достижения целей, что требует умения организовывать проекты и руководить коллективом для их реализации,

• харизма - влияние, обаяние, исходящее от внутренней силы (мужество поступать согласно своим убеждениям).

В процессе собеседования выявляется:

• профессиональная направленность;

• цели, которые ставит перед собой оцениваемый управленческий работник;

• ориентированность на профессиональный рост и продвижение по службе;

• умение планировать свою работу, видеть резервы, решать проблемы в сжатые сроки и т. д.

После проведения собеседования определяются параметры и анализируются уровни развития исследуемых критериев, оценивается их соотношение и взаимодействие, определяется потенциал работника, исходя из заявленных критериев.

При отборе кандидатов для выдвижения на вакантную должность руководителя используются специальные методики, которые учитывают систему деловых и личностных характеристик, охватывающих следующие группы качеств: общественно-гражданская зрелость, отношение к труду, уровень знаний, организаторские способности, способность к руководству системой управления, морально-этические черты характера.

# Модуль 3 Кадровый потенциал региона и его развитие

# 5 Рынки труда в регионах

Формирование рынка труда региона - серьёзная экономическая и социальная проблема. Процессы экономической нестабильности приводят к возникновению безработицы.

Характерные особенности современной рыночной экономики - наличие в структуре специфического рынка - рынка труда.

Обратимся к историческим истокам и современным фактам и исследованиям.

В условиях рыночной экономики действует принцип свободной занятости, трудовое принуждение отсутствует. В рыночной экономики планируют сами фирмы, предприниматели, а отношения между ними складываются на основе договора, контракта, рыночных связей. Одна из серьёзных проблем рыночной экономики - безработица - социально опасное неблагоприятное явление. Но при уровне безработицы не превышающем примерно 5%, она не приводит к социальным катаклизмам. Чтобы избежать недопустимого роста безработицы приходится специально создавать рабочие места; сокращать время поиска работы и предоставлять возможность получить желаемую работу ищущим. И ещё одна из форм борьбы с безработицей - это переобучение безработных.

Люди, которые обращаются в службу занятости, получают необходимые консультации. Многие после этого не приходят, поскольку в принципе трудностей в устройстве на работу не испытывают, но ищут более подходящее рабочее место.

В годы социалистической экономической системы закон требовал от всех трудоспособных участвовать в официально признанной трудовой деятельности. Сейчас используется много эпитетов характеризующих уходящую в прошлое экономику советского типа: «командная», «плановая», «принудительная» - одним словом: «централизованная». В центральной экономике господствует государственная форма собственности на средство производства, частная практически запрещена, экономическая жизнь направляется, в основном, государственным центральным планом, указаниями из центра.

Но при этой экономике удалось решить ряд задач, объективно важных для нашей страны: создать крупную промышленность, наладить неплохую систему всеобщего среднего образования, обеспечить хотя бы минимальный уровень медицинских услуг для всех граждан страны, создать массовое жилищное строительство, организовать армию, способную защитить целостность страны. Но достигнуты эти цели были ценой жесточайшей эксплуатацией свободного народа.

В условиях рыночной экономики действует принцип свободной занятости. Трудовое принуждение отсутствует, сам человек решает работать ему или не работать. В рыночной экономике планируют сами фирмы, предприниматели, а отношения между ними складываются на основе договора, контракта, рыночных связей. Одна из серьезных проблем рыночной экономики безработица - социально опасное, неблагоприятное явление. Но при уровне безработицы, не превышающем примерно 5 %, она не приводит к социальным катаклизмам. В то же время безработица подстегивает работников, побуждает их уважать труд. Что бы избежать недопустимого роста безработицы приходится специально создавать рабочие места, сокращать время поиска работы ищущим. Все эти операции происходят на рынке труда. С переходом от централизованной экономики к рыночной экономике, рассматриваемая проблема обрела свою актуальность.

Торговать своей рабочей силой наемные работники приходят на особый рынок - рынок труда.

Рынок труда - способы, общественные механизмы и организации, позволяющие людям найти работу по своим способностям и навыкам, а работодателям нанять работников, которые им необходимы для организации коммерческой деятельности или иной деятельности.

Этот рынок похож и не похож на остальные товарные рынки. Что же на этом рынке общего с другими рынками ресурсов производства?

Прежде всего здесь тоже законы спроса и предложения и формируются равновесные цены здешнего товара - рабочей силы. Эти цены называются заработной платой.

Заработная плата - величина денежного вознаграждения, выплачиваемого наемному работнику за выполнение определенного задания, объем работ или выполнение своих служебных обязанностей в течении некоторого времени.

Чем выше плата, которую работники требуют за свой труд, тем меньше их число смогут нанять работодатели. И соответственно: чем ниже плата, которую работодатели готовы платить за выполнение определенного вида работ, тем меньше число людей готовы заниматься такой работой. На пересечении этих интересов и рождается равновесная цена рабочей силы - та заработная плата, при которой совпадает число людей, готовых заниматься определенной работой, и число рабочих мест, которое готовы предоставить работодатели.

А могут ли вообще не пересечься кривые спроса и предложения на рынке труда, то есть возможна ли ситуация, когда люди будут соглашаться работать лишь за плату, которую работодатели выплатить откажутся?

В отдельных случаях такая ситуация возможна. Но в целом на рынке труда она исключена, поскольку ни работодатели, ни наемные работники не могут существовать друг без друга. Они, если можно так сказать, друзья - враги, скованные одной цепью.

С одной стороны, интересы наемных работников и работодателей противоположны. Наемные работники стремятся получить как можно большую зарплату. Работодатели же прямо заинтересованы в том, чтобы платить как можно меньше и за счет этого до максимума увеличивать прибыль.

С другой стороны, они до крайности нуждаются друг в друге. Без наемных работников работодатели просто не могут организовать свою деятельность, а значит, лишаются доходов. Но и наемные работники без работодателей оказываются перед угрозой нищеты и голодной смерти.

Вся история человечества полна примеров ожесточенной борьбы двух экономических сил наемных работников и работодателей. Эта вражда принесла людям больше бед, чем стихийные бедствия и даже войны, которые длятся несколько лет, максимум десятилетий. Только в XX веке стали вырисовываться контуры нового общества социальной рыночной экономики.

Социальная рыночная экономика - общественное устройство, при котором государство активно поддерживает развитие свободной конкуренции, способствует ослаблению конфликтов между наемными работниками и работодателями, а также реализует обширные программы поддержки социально незащищенных групп граждан.

При некоторых общих чертах с другими рынками ресурсов производство рынка труда все же явление особое. В чем это проявляется?

Во-первых - этот рынок жестоко регулируется законами и коллективными договорами. Это ограничивает свободу появление законов спроса и предложения, а значит, влияет и на уровень равновесной цены труда, то есть размер заработной платы.

Во-вторых, на этом рынке есть предел падения цен. И это существенное отличие рынка труда. Действительно, если любой иной товар не распродается, то владелец будет снижать цену до тех пор, пока товар не будет куплен. Это позволит если и не получить прибыль, то хотя бы возместить часть затрат на изготовление этого товара.

С товаром же рабочей силы дело обстоит иначе - у него есть минимальная цена, ниже которой он стоить просто не может. Эта цена определяется прожиточным минимумом.

Прожиточный минимум - уровень доходов, необходимых для приобретения человеком количества продуктов питания не ниже физиологических норм, а так же удовлетворения, хотя бы на самом низком уровне, его потребностей в одежде, обуви, оплате жилья, транспортных услугах, в предметах санитарии и гигиены.

На современном рынке труда прожиточный минимум, сохранив свое значение, реально служит лишь нижней границей заработной платы. Это обстоятельство сегодня четко оговаривается законодательством многих стран, прямо определяющим минимальный размер оплаты труда и его обязательность для всех работодателей. Если же предприятию не по силам платить минимальную заработную плату, оно объявляется банкротом и его следует ликвидировать.

Закон о минимальной заработной плате затрагивает прежде всего положение неквалифицированных работников. Среди них значительную долю составляют молодые рабочие и подростки, которые более чувствительно реагируют на установления минимума зарплаты, чем взрослое население. Согласно представлениям неоклассической теории, законы о минимуме зарплаты являются далеко не последней причиной того, что безработица среди молодежи в 3 раза выше, чем среди людей среднего возраста. Возникает естественный вопрос: почему, несмотря на угрозу увеличения безработицы, профсоюзы поддерживают требования о повышении минимума заработной платы? Дело в том, что негативные последствия сказываются прежде всего на рынке не квалифицированного труда и на положении тех, кто не имеет работы. В целом же занятые рабочие выигрывают от роста минимума зарплаты.

После первого скачка цен в январе 1992г. прожиточный минимум оказался примерно в 4 раза выше минимальной зарплаты и лишь на 10 % - 15 % ниже средней зарплаты в промышленности. При этом получатели минимальной зарплаты попали в «ловушку закона». Их оплата была жестко зафиксирована законом и не успевала расти за ценами столь же стремительно, как росла не лимитированная парламентом средняя зарплата. В результате средняя зарплата оказалась в России в январе 1992г. в 4,7 раза выше минимальной, что, конечно, совершенно ненормально,

Такая ситуация на рынке труда ведет к росту числа забастовок с требованиями повышения оплаты труда и даже может породить опасные политические последствия.

Однако рост зарплаты не может происходить сам по себе. Он должен быть страной «заработан».

На первый взгляд повышение зарплаты выгодно стране. Действительно, чем больше люди получают денег, тем больше товаров они захотят и смогут купить. Значит, больше будет спрос на товарных рынках, и предприниматели смогут наращивать производство изделий, не опасаясь затоваривания. Быстрей будет расти производство - большим будет и спрос на рабочую силу. Значит, будет расти и заработная плата.

Увы, такая политика заработной платы может показаться логичной только человеку, мало знакомому с жесткими законами экономики. Экономически грамотный человек сразу введет в анализ подобных предложений еще две важные категории: прибыль и производительность труда.

Предприниматель берется за изготовление товара лишь в том случае, если ему это выгодно, а проще говоря, сулит прибыль. Прибыль это то, что остается от цены продажи товара, когда из нее вычитают все затраты на его восстановление и реализацию товара. Затраты предпринимателей на выплату заработной платы всегда составляют важную часть общей величины себестоимости.

Рост заработной платы и рост производительности труда - два неразрывно связанных между собой процесса. Если производительность труда растет медленней, чем заработная плата, себестоимость продукции увеличивается, а выгодность производства снижается. И наоборот, если производительность труда обгоняет в своем росте заработную плату, то себестоимость снижается, прибыльность производства возрастает.

Поэтому и для отдельного предприятия и для страны в целом темпы роста производительности труда определяют верхнюю границу допустимых темпов роста заработной платы. Теперь можно сформулировать следующий рецепт экономического процветания:

Чтобы страна богатела и у нее не было проблем со сбытом товаров ни на внутреннем, ни на внешнем рынке, заработная плата не должна расти быстрее, чем производительность труда.

Этот совет в полной мере актуален и для любой отдельно взятой фирмы.

Безработица, положение в экономике, когда часть способных и желающих трудиться по найму людей не может найти работу по своей специальности или трудоустроиться вообще.

Неполная занятость трудоспособного населения противоречит главной задаче экономики - обеспечению роста уровня благосостояния человечества. Какой уж тут рост, когда часть ценнейшего ресурса - рабочей силы - просто не используется. Здесь явно перестает действовать и еще один важнейший экономический принцип - ограниченность всех ресурсов производства, которыми располагает страна. Чтобы понять справедливы оба эти утверждения или нет, надо разобраться в причинах появления безработицы и методах борьбы с нею.

Сегодня экономисты предпочитают говорить не о безработице, а выделять ее специфические виды и прежде всего:

структурную безработицу: невозможность трудоустройства из-за различий в структуре спроса и предложения рабочей силы различной квалификации;

фрикционную безработицу: безработицу из-за необходимости для уволенного работника найти свободное место по своей специальности. Даже если такие места есть на рынке труда, их поиск и переход в новую организацию требует времени;

застойную безработицу: невозможность найти работу в регионах и странах, пораженных экономическим спадом, когда даже общее число свободных рабочих мест оказывается меньше числа безработных или когда люди по разным причинам лишены возможности приобрести новую специальность либо перебраться на жительство в районы, где шансы на трудоустройство выше;

скрытую безработицу: невозможность трудоустройства по основной специальности заставляет человека соглашаться на неполный рабочий день или неполную рабочую неделю, что позволяет ему ждать, пока на рынке труда появится место и для него.

Одна из форм борьбы с безработицей - это переобучение безработных. Наиболее распространенная форма помощи безработным - пособие по безработице. Такое пособие выплачивается не во всех странах, а там, где регламентируется соответствующими законами страны.

Но можно ли вообще ликвидировать безработицу, то есть добиться 100 % занятости? В свое время эта задача была одним из главных политических лозунгов профсоюзов и социалистических партий.

Однако на самом деле экономика, в которой одновременно заняты все 100 % трудоспособного населения, больше проигрывает, чем выигрывает.

Во-первых, добиться такого положения дел можно лишь с помощью внеэкономического принуждения по отношению к гражданам. А ограничение экономической свободы, подрывает саму основу нормального функционирования механизмов рынка и ведет к худшему использованию ресурсов страны и замедления темпов роста благосостояния ее граждан.

Во-вторых, в такой экономике резко замедляется перестройка структуры производства, обусловленная изменениями спроса и внедрения достижений науки и техники в производство . Поэтому современная экономическая наука пришла к выводу о том, что полная занятость вовсе не означает отсутствие безработных. Для блага страны полезно наличие в ней небольшой безработицы, масштабы которой называются естественным уровнем безработицы.

Естественный уровень безработицы - сложившийся в данной стране как средний за многие годы суммарный уровень фрикционной и структурной безработицы.

Иными словами состояние дел на рынке труда не должно вызывать беспокойства, если некоторая часть трудоспособных людей временно не работает потому, что переходят с одного места на другое без изменения профессии и отрасли. Кроме того, вполне нормально, если часть людей не работает из-за того, что им нужно поменять профессию или место жительства и работу, поскольку их «родные» отрасли «потеряли рынок», и сворачивают производство, а в растущих отраслях нужны работники с другими навыками и профессиями.

Есть ряд должностей по которым вакансий больше, чем претендентов. Появились специальности настолько новые, что в этой области еще не успел возникнуть переизбыток подготовленных кадров. Так, например, еще недавно объем торговых операций с Западом был незначительный. Поэтому специалистов по растамаживанию, контролю за грузооборотом было мало. Политические, последовавшие за ними экономические перемены внесли свою корректировку в социальный заказ. Стали нужны логистики (специалисты, управляющие информационными и реальными потоками грузовых товаров). Слово «агент» постоянно встречается в объявлениях «Предлагаю работу». Это одна из самых нужных профессий в быстро расширяющихся сферах торговли и рекламы.

Много вакансий в вечных сферах обслуживания, финансов, управления. Причина этому в том, что резко изменились требования по содержанию профессиональных знаний и умений для хорошо знакомых должностей. Потребовались секретарши со знанием английского, улыбающиеся продавщицы, директора, которые умеют управлять в системе не планируемой экономики и конкуренции. Это создало ситуацию, когда многие старые кадры с записью в трудовой книжке «секретарь, продавщица, директор» не подходят на новые должности с такими же названиями. В современных условиях их прежний опыт значительно обесценился.

Обречен бухгалтер, намертво вцепившийся в деревянные счеты или даже электронным калькулятором. А вот его коллега, закончивший аудиторские курсы, благоденствует. Если для бухгалтера раньше важна была хорошая память, то теперь необходимыми стали гибкость мышления и способность быстро воспринимать новую информацию.

Но многие выпускники вузов, получившие нужные специальности, не могут устроиться на работу. Профессиональная подготовка, разумная занятость молодежи - важнейшая проблема для любого государства, вне зависимости от уровня его общественного богатства. Недостаточные инвестиции в социальную сферу, в человека сказываются прежде всего на молодых людях. Не случайно по рейтингу индекса развития человеческого потенциала, разработанному ООН, Россия находится лишь на 57-м месте, где-то между Польшей и Бразилией.

В разных регионах рынок труда складывается по-разному. В Москве проблема безработицы стоит не так остро, как в целом по России. В столице есть множество бирж труда, как государственных, так и частных. Функционируют более 200 коммерческих  обществ труда и занятости, которые за плату подбирают для работодателей нужных им специалистов. В регионах, где уровень безработицы значительно выше, а центр занятости максимум один на район, на каждую открывшуюся вакансию претендуют несколько человек. И молодые в этой очереди зачастую оказываются не в первых рядах.

Сегодня руководители фирм, работающие на современном технологическом уровне и с применением новых форм управления, тратят в среднем от несколько месяцев до полугода на поиск подходящего сотрудника, несмотря на то, что многие люди ищут работу.

О том, что еще не все хорошо на рынке труда, говорят многие факты: как ни странно при существующем дефиците рабочих мест увеличилось количество уволившихся по собственному желанию.

Да, и сама система трудоустройства несовершенна. Многие безработные имея на руках листок для отметки посещения предприятий или организаций - предоставляющих работу, предпочитают печать в листе с отметкой, что как специалист предприятию не нужен. Так как на многих предприятиях рабочие получают зарплату с задержкой, а на Бирже пособие по безработице выплачивают регулярно, да еще и частной торговлей подзаработать можно.

Так, что же получается: Биржа расхолаживает, отучает работать? Если бы наладить экономические связи всех регионов, можно было бы поднять на более высокий уровень производства.

Но сейчас экономика России переживает спад, а рынок труда работает еще не так эффективно.

Государственное воздействие на занятость и уровень безработицы трудоспособного населения должно стать неотъемлемой частью общей системы регулирования экономики и социальной политики нашей страны. Россия может и должна в полной мере учесть и использовать опыт многих государств в создании механизмов реализации активной политики занятости, формирование полноценного рынка труда.

# 6 Современная концепция кадровой политики в системе государственной службы

Как показывает историческая практика, формирования государственной кадровой политики является довольно сложным, многогранный процесс. Он может быть результативным в случае соблюдения определенных требований и условий, включает в себя последовательное осуществление ряда научно-исследовательских, организационно-управленческих, политических и законодательных действий. Кадры являются наиболее стабильным социальным элементом общества и государства, носителем их традиций и опыта. Именно кадры сохраняют эти качества даже во время смены общественно-политического строя, изменения структур и устройства государства.

В разработке государственной кадровой политики важно отличать отдельные этапы:

* разработку кадровой доктрины;
* разработку концепции государственной кадровой политики, определение ее содержания (системы целей, приоритетов, принципов и т.д.);
* разработку программ (целевых, комплексных и др.);
* составление и налаживание механизмов реализации кадровой политики, решению ее отдельных проблем.

Итак, прежде чем определять пути и средства решения конкретных кадровых проблем, важно определить принципы и концептуальные позиции государственной кадровой политики, ее место и роль в государственной деятельности, субъекты и объекты кадровой политики, специфику их взаимодействия и т.п.

Для научного анализа состояния и перспектив развития кадрового состава государственной службы необходима полная и достоверная историческая, текущая, прогностическая, информационная база (статистической, социологической, социально-психологической и др.) о состоянии всего персонала государственного аппарата, развитии в нем основных кадровых процессов. Данные о состоянии кадров государственного аппарата можно получить по разным источникам: из статистических отчетов, итогов аттестации и др.

Также необходим системный, комплексный и в то же время дифференцированный подход к оценке состояния кадрового корпуса государственного аппарата, с учетом профессионально-квалификационных требований к работникам, занимающих государственную должность в органах различных ветвей власти. При этом необходим учет синтеза количественных и качественных показателей, их взаимообусловленности.

В основе определения *количества* государственных служащих лежит, прежде всего, принцип рациональной достаточности: необходимо такое количество и качество кадров аппарата конкретного органа власти, которые способны обеспечить успешную реализацию возложенных на него функций и компетенции, решение конкретных задач при соответствующей интенсивности служебной деятельности. Поэтому количество служащих во многом зависит от объема и характера функций органа, а также и других факторов и интересов: от сложности управленческих и организационных задач, от иерархии управленческих структур, их полномочий, объема управленческого делопроизводства, наличия вспомогательных организационно-технических служб. Конечно, повышение качества кадров, особенно их профессионализма, мотиваций, может способствовать сокращению персонала. Однако не всегда сокращение численности ведет к повышению качества.

Сложно теоретически обосновать критерии оценки *качественных* *параметров* государственных служащих. Как известно, качество кадров выражает специфику, определенные сущностные свойства, которые отличают отдельные категории кадров от других групп и социальных общностей. В оценке качества кадров важно акцентировать внимание на степени пригодности, способности служащих наиболее эффективно исполнять возложенные на них полномочия и функции, при оценке результатов их труда.

*Качество кадров* - это своего рода мера их пользы. Наиболее полно эти способности выражаются в их профессионализме. При этом возможно широкое и интегрированное понимание профессионализма служащего как системы определенных качеств, способствующих наиболее эффективному исполнению своих служебных обязанностей. И это не только учет образования и опыта работы. Для государственного служащего, который работает среди людей и во имя интересов людей, профессионально значимы все качества: специально-деловые, личностные, духовно-нравственные. Профессионализм интегрирует эти качества. Важно учитывать качество труда в оценке служащего (соответствие его квалификационно-должностным обязанностям, результативность), количество и интенсивность труда, его включенность в деятельность всего коллектива и позитивное воздействие на повышение дееспособности государственного органа. Также следует учитывать в оценке результативного труда характер и сложность реализуемых задач и полномочий, степень его персональной ответственности, уровень самостоятельности в принятии решений в рамках своей компетентности.

При характеристике состояния кадрового корпуса государственной службы следует учитывать, что критерии оценки, "качества" отдельных служащих и кадров аппарата органа власти в целом существенно различаются. Очевидно, что нельзя критерии оценки качества отдельного служащего (индивидуальный уровень) переносить на другой уровень - на оценку всего персонала государственного органа (коллективный уровень). Здесь требуется не сумма лучших качеств, а система, комплекс должным образом подобранных качеств, способных обеспечить реализацию функций и задач этого органа. Главное - найти правильную пропорцию в их сочетании, чтобы оптимально использовать способности всех категорий служащих, что создает дееспособный коллектив, своего рода оркестр, где каждый играет на определенном инструменте, а руководитель органа власти выступает в роли дирижера. Взятые вместе лучшие черты каждого сотрудника в их органическом сочетании и единстве рождают новую систему качеств коллектива, новое качество дееспособного аппарата. Но у всех должны быть базовые профессионально значимые качества, особенно профессиональная компетентность, высокие нравственные качества, гражданственность. Сплачивать людей и мобилизовать их на эффективный совместный труд могут общая цель, общая воля, общая ответственность.

Необходимым этапом разработки государственной кадровой политики является теоретическое обоснование и определение ее концепции, т.е. системы восходящий опорных позиций и ведущих идей, раскрывающие научные основы наиболее эффективных подходов государства к решению кадровых проблем в современных условиях и на перспективу, определяющих задачи и приоритеты государственного влияния на формирование, развитие и рациональное использование кадрового потенциала России. Концепция позволяет более четко определить структуру, элементы, принципы государственной кадровой политики, ориентиры на определенный результат.

Без четкой концепции можно погубить основную линию развития кадровых процессов, потерять возможность научного прогнозирования, программирования и планирования. Нельзя сводить государственную кадровую политику только до профессионального обучения кадров государственной службы или до кадрового обеспечения органов государственной власти, или к обеспечению органов исполнительной власти. Такой корпоративный, узковедомственный подход затрудняет формирование государственной кадровой политики как общегосударственной стратегии.

Концепция государственной кадровой политики, связывает воедино организационные мероприятия и действия, объединяя теорию и практику, исходя прежде всего из того, что:

* разработка и осуществление государственной кадровой политики является одной из самых сложных, многогранных и противоречивых проблем государственного масштаба. Она не может быть сведена к решению только организационно-управленческих задач, тем более до подбора и расстановки руководящих кадров. Важно выявить и реализовать взаимодействие кадровых процессов с социально-экономическими, политическими, управленческими, культурно-духовными подсистемами украинского общества, с исторически заложенными в нем традициями и стереотипами в массовом сознании;
* кадровая политика государства является совокупностью различных социальных функций; являясь эффективным инструментом государственного управления, важным фактором развития общества, кадровая политика одновременно является элементом саморегуляции жизнедеятельности населения;
* кадровая политика имеет свою объективную логику, которая включает уровень развития, потребности и возможности российского общества и государства, реальное состояние кадров, уровень их профессионализма и закономерности развития кадровых процессов, их зависимость от характера и уровня общественно-политического и экономического строя.

В процессе реформы государственного управления, продолжающейся в нашей стране, в кадровой работе произошло немало изменений, он становится более целенаправленной, последовательной. И все же есть основания утверждать, что кризисная кадровая ситуация преодолевается крайне медленно.

На основе уроков прошлого и анализа реалий сегодняшнего концепция должна выявить и негативные тенденции в развитии кадрового корпуса, состоящих сегодня, предложить научно обоснованные пути и средства их преодоления. Прежде всего, необходимо предусмотреть пути и механизмы противодействия новой монополизации кадровой деятельности со стороны государства. Следует обратить внимание на возможные нежелательные последствия практики длительного использования "командного принципа" для формирования руководящих кадров, политической заангажированности и личной верности работников отдельному лидеру, "служение" начальнику, который может негативно отразиться на профессионализме и инновационности действий управленческих кадров. Следует закрепить в государственной кадровой политике идею альтернативности в отборе на высшие должности, недопущение "неизменности первого руководителя".

# 7 Основные проблемы развития кадрового потенциала органов государственной власти

В основе реформирования государственной службы лежит необходимость вывода ее на качественно новые рубежи. Главным в теоретической и практической работе является очищение госслужбы от наслоений, деформации, повышение ее эффективности.

Стереотипы человеческих представлений о системе государственной службы и ее кадровом потенциале зачастую во вред консервирует устаревшие сущности.

Чтобы поменять сложившуюся ситуацию, необходимо переориентировать государственную кадровую политику, социальная сущность которой характеризуется функцией и компетентностью государства на владение интеллектуальным, профессиональным, образовательным и творческим потенциалом персонала (государственных служащих).

Существенной причиной, сдерживающей эффективную деятельность государственного аппарата в современных условиях, является рыхлость системы государственного управления, слабо социально ориентированной и защищенной в правовом отношении. Государство выделяет большие ресурсы на управление, содержит значительный аппарат, совокупная управленческая деятельность которого весьма объемна и напряженна, что создает впечатление, будто государственное управление находится на достаточно высоком уровне. В то же время, как показывает анализ сложившейся ситуации, управление кадровой сферой органов власти и управления ведется вяло, слабо, нецеленаправленно.

Оптимизация кадрового потенциала, привлечение и удержание в сфере государственного управления профессионалов высокого класса, владеющих современными кадровыми технологиями, возможно только через использование целого комплекса механизмов: правовых, организационных, материальных, управленческих, финансово-экономических, образовательных, финансово контролирующих, морально-нравственных и др.

Проблемы кадровой политики на региональном и местном уровнях:

- при формировании и обновлении состава муниципальных служащих нередко используются старые методы, критерии и подходы;

- при отборе, расстановке и продвижении муниципальной службе преобладает субъективный подход с опорой на так называемый “принцип личной преданности”, на политическую ангажированость, особенно при подборе руководящих кадров, а нередко и единоличное, монопольное решение первым лицом кадровых назначений и смещений в аппарате администраций муниципальных образований;

- в ряде регионов Российской Федерации допускается дискриминация кадров по национальному признаку;

- нарушаются принципы демократичности, гласности и справедливости при решении кадровых вопросов;

- не всегда соблюдаются установленные законодательством (как на федеральном, так и на региональном уровне) процедуры и нормы подбора, расстановки, обновления муниципальных служащих;

- принципы работы с кадрами в их нынешнем виде не стимулируют потребность в дополнительном образовании, профессиональный и должностной рост работников;

- недостаточное внимание уделяется обучению, переподготовке, повышению квалификации, созданию кадрового резерва муниципальных служащих с тем, чтобы они были способны решать сложные управленческие задачи в условиях рыночной экономики.

- при решении проблем кадрового обеспечения органов МСУ и муниципальной службы имеет место недооценка нравственного, морально-этического фактора, что нередко приводит к проявлениям взяточничества и коррупции;

- существующая система служебной карьеры и оплаты труда муниципальных служащих, прекращение ротации кадров не способствуют формированию у них интереса и потребности в получении дополнительного профессионального образования и более высокой квалификации;

- обучение кадров не подкреплено соответствующей мотивацией, недостаточно связано с планированием служебного выдвижения, присвоением квалификационных разрядов и оценкой качества труда каждого служащего;

- попытки организовать обучение муниципальных служащих с помощью различных видов краткосрочной подготовки зачастую носят формальный характер и также малопродуктивны. Ежегодно, по самым оптимистичным оценкам, пополняют знания на краткосрочных курсах повышения квалификации (как правило, недельных) не более 15% общего состава работников.

- большая часть глав администраций муниципальных образований имеют необходимый практический опыт работы. Однако в условиях становления и развития МСУ большинство из них нуждается в получении дополнительного образования по базовой специальности “Государственное и муниципальное управление”.

Без преодоления имеющихся негативных тенденций надеяться на серьезные подвижки в развитии и качественном укреплении кадрового состава органов МСУ не приходится.

Необходимые мероприятия:

- формирование структурных подразделений администраций муниципальных образований, обновление и продвижение кадров по службе должно осуществляться, прежде всего, строго в соответствии с федеральным и региональным законодательством, на основе объективного учета профессионализма, компетентности, управленческого опыта, заслуг, достоинств, нравственных и морально-этических качеств личности;

- необходимо обоснованное оптимальное кадровое обновление органов МСУ, не зависящее только от вновь пришедшего к руководству первого лица. В этой связи целесообразно установить пределы обновления состава работников аппарата органов МСУ в случае смены главы администрации;

- учитывая, что порядок отбора, формирования, обновления и прохождения муниципальной службы, требования к муниципальным должностям муниципальной службы определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации, целесообразно в соответствующих нормативных актах утвердить основные принципы работы с кадрами органов МСУ, которые должны стимулировать деятельность муниципальных служащих, определять четкий порядок их профессионального и должностного роста, планирования карьеры, способствовать улучшению их качественного состава;

- важное значение для качественного укрепления состава кадров муниципальной службы имеет нормативное закрепление и использование на практике материальных и моральных стимулов, мотивационных механизмов, особенно в части оплаты труда, побуждающих работников к добросовестной работе, непрерывному самообразованию и профессиональному совершенствованию, строгому соблюдению морально-этических норм;

- без принятия специальной государственной программы, обеспечивающей привлечение молодежи на государственную и муниципальную службу, не обеспечить назревшую в управленческом корпусе смену поколений;

- особенно актуальным для существенного укрепления состава персонала муниципальной службы является более активное использование возможностей специальных образовательных учреждений, обучение кадров с учетом приоритетных в сегодняшних условиях управления специальностей и динамично возрастающих требований к их профессионализму и квалификации;

- на основе объективного анализа качественного состава кадров, результатов их аттестации целесообразно планировать переподготовку руководящих кадров муниципальных образований и муниципальных служащих, повышение их квалификации, увязывая эту деятельность с формированием кадрового резерва, с планированием карьерного продвижения, ротацией кадров и повышением индивидуальной оплаты труда;

- целесообразно на уровне субъектов Российской Федерации закрепить нормами права полномочия глав администраций муниципальных образований в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров муниципальной службы не только, как правило, но и как обязанность и ответственность за реализацию этого требования на практике;

- необходимо также разработать минимальные квалификационные стандарты по основным должностям муниципальной службы, которые могли бы стать одним из критериев определения профессиональной пригодности кадров и основой для планирования их обучения;

- требуется строгое соблюдение соответствующего законодательства по вопросам работы с кадрами органов МСУ и муниципальной службы, а также таких предусмотренных процедур, как проведение конкурса квалификационных экзаменов и аттестаций.

- целесообразно законодательно предусмотреть включение в местный бюджет расходов на обучение этой категории кадров в качестве отдельной защищенной статьи.

Таким образом, можно сделать вывод, что качественный состав органов МСУ не полностью соответствует требованиям времени. В условиях происходящих в России политических и экономических реформ, делегирования полномочий с федерального на региональный и местный уровни, многообразия форм собственности нужны кадры нового типа, новой формации, способные решать качественно новые управленческие задачи.

# 8 Пути развития кадрового потенциала региона

Развитие персонала играет все более важную роль в достижении государственной и муниципальной службой своих стратегических целей, по мере того как изменяются деятельность и структура организации, требуются постоянные изменения в моделях поведения персонала. В интересах, как организации, так и персонала должны предприниматься последовательные усилия, противодействующие “моральному и физическому износу” рабочей силы – ее устареванию.

Обеспечение постоянного соответствия уровня профессиональной компетенции персонала государственной и муниципальной службы требованиям развития экономики и социальной сферы для наиболее эффективного достижения принимаемых целей возможно при активном внимании к таким факторам как:

- ясное целеполагание и четкое программирование всех сторон деятельности на всех уровнях управления;

- постоянное накопление профессиональной компетентности;

- регулярная обратная связь, оценка деятельности;

- формирование эффективной системы мотивации для работников государственной службы и МСУ;

- поощрение обновления знаний;

Использование вышеуказанных факторов возможно через реализацию соответствующего альтернативного подхода к развитию персонала.

*Первый подход* - это внешний наем, или количественное развитие персонала. В основе более гибких и выгодных форм лежит признание возрастающей значимости внешней мобильности сотрудников, по сравнению с внутренней.

*Второй подход* - развитие карьеры - очевидный способ использования возрастающих способностей персонала. Сотрудники проходят ряд все более ответственных постов, развивая свои способности и, в итоге, оказываются на самом высоком для себя посту.

*Третий подход* - это обучение и повышение квалификации. В основе принятия решения организации о необходимости затрачивать средства на обучения лежит, во-первых осознание того факта, что обучение может оказать значительный эффект на процесс оказания государственных услуг; во-вторых, вера в ускоренные темпы изменения условий этой деятельности, включая технологические.

Поскольку плановое карьерное развитие ограничено в организациях госслужбы, шансы для повышения по службе невелики и отдалены, и потому важно искать другие направления использования возрастающих способностей персонала.

*Четвертый подход -* развитие совместной деятельности. Возможности развития персонала возрастает через совместную деятельность, т.е. через создание команд.

*Командная организация труда* - это синтез преимуществ малого бизнеса с программно-целевым управлением в рамках госслужбы.

*Пятый подход* - саморазвитие, или непрерывное развитие способностей сотрудника. Оно основано на анализе его нужд в контексте самооценки на фоне структуры основных способностей. Важное место в саморазвитии занимает профессиональная ориентация.

Профессиональная ориентация выступает как общая идеология непрерывного развития сотрудника на основе его способностей, призванная постоянно готовить сотрудника к меняющимся условиям жизни и профессиональной деятельности. Приобретение минимального уровня профессиональной компетентности не приводит к прекращению профориентации, а изменяет лишь ее роль, методы.

Развитие персонала - это не самоцель. Не имеет смысла развивать персонал, если сотрудники не имеют возможности реализовать свои возросшие способности.

Каждая программа развития человеческих ресурсов государственной и муниципальной службы, включающая развитие способностей и изменения в деятельности и потребностях, должна быть ориентирована на измеримое улучшение конкретных показателей деятельности организации. Нельзя предпринимать никакого изменения, если не ясно, вызовет ли оно улучшение, сдвиг, позволяющий сделать деятельность более эффективной, более целенаправленной, более удовлетворяющей тех, кто в ней занят.

*Кадровый состав органов местного самоуправления* - является питающей средой и основным резервом региональных кадров государственной службы.

Объективный анализ качественного состава кадров органов МСУ, свидетельствует о том, что требуется принятие неотложных мер, в том числе и на государственном уровне, по созданию специальной системы их кадрового обеспечения.

Решение данной проблемы, возможно через реализацию целого комплекса мер: правовых, организационных, управленческих, образовательных, финансово-экономических и др.

Следует потребности в кадрах планировать через обновление персонала муниципальной службы, подготовку и повышение квалификации кадров, непрерывное их профессиональное развитие, стимулирование обучения, эффективной служебной деятельности и карьерного продвижения.

# 9 Профессиональное развитие персонала государственной и муниципальной службы

Актуальным сегодня становится переход от различных форм профессиональной подготовки к совершенствованию ее содержания. Следует более дифференцировано подходить к отбору слушателей для подготовки по различным программам с учетом требований к занимаемой должности и возможностям карьерного продвижения. Важность имеет и разработка индивидуальных планов профессиональной подготовки как для слушающих, имеющих достаточную квалификацию для осуществления возложенных функций, так и для служащих (особенно вновь избранных руководителей муниципальных образований), не имеющих необходимых знаний, опыта в сфере государственного и муниципального управления.

В целях совершенствования профессиональной подготовки необходимо провести анализ эффективности программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации, пересмотреть содержание учебных курсов и программ с целью их большей ориентации на практическую направленность. Определяя элементы, необходимые для подготовки государственных и муниципальных служащих, кроме тех которые они имеют по базовому образованию, следует выделить:

- практическое и адаптированное знание специфических элементов менеджмента: управление финансами, материальными, людскими интеллектуальными и временными средствами;

- широкая профессиональная культура, выходящая за рамки необходимой компетенции;

- персональное углубление знаний системы всеобщих коммуникаций;

- компетентность в конкретной сфере деятельности;

- умение пользоваться всеми ресурсами компьютеризации и современных информационных технологий.

Для того чтоб руководитель высшего и среднего ранга в системе государственной и муниципальной службы научился правильно мыслить и разумно рассуждать, необходимы курсы логики и даже философии, проникновение в глубинные принципы права, экономики, психологии и т.д.

Профессиональная переподготовка полезна и для узконаправленного обучения, и этом плане главная задача состоит в подборе слушателей при формировании групп по характеру деятельности (близкой или взаимодействующей), а в учебном плане следует предусмотреть изучение практического опыта - т.е. внедрение системы стажировок.

*Повышение квалификации* - краткосрочные курсы, проводимые в настоящее время для тех категорий служащих которые не могут быть включены в программы подготовки и переподготовки, необходимо также предусмотреть и сделать часть программ как дополнительную подготовку по конкретным направлениям работы на базе уже полученных знаний в рамках других программ.

В работе с администрациями районов по оказанию методической помощи также необходимо перейти от контроля за организацией постоянно действующих семинаров и разовых выездов по заявкам к определению первоочередных проблем, подбору команд для их изучения и разработки стратегии развития каждой территории.

Однако следует отметить, что ни один из видов профессиональной подготовки не может быть достаточным, хотя каждый имеет свое воздействие. Подготовка в виде специализированных курсов, а не комплексных программ теряет свою важную задачу - побудить у обучающихся (государственных и муниципальных служащих) стремление к самосовершенствованию, приспособленное к его собственным потребностям, что является возможным только при прохождении через четко составленную последовательность стадий обучения, и что в целом изменяет мышление, подходы к оценке реальных ситуаций, видению перспектив. С другой стороны, следует опасаться, что этапы подготовки поглощенные одни за другими, останутся практически наружными или просто побочными. Поэтому и дальше необходимо развивать все формы обучения, совершенствуя содержание, индивидуально подходя к каждому с учетом перспективы его использования на государственной и муниципальной службе.

В то же время учеба сама по себе не может быть эффективной без системы кадровой работы в целом. Профессиональной подготовке должна предшествовать большая работа по качественной оценке персонала. Необходимы профессиограммы по всем категориям служащих, должностям административной деятельности, которые составляются на основании аттестации работы, и затем - уже оценка персонала, причем не формальная, а именно на профессиональную пригодность. И только по результатам профессиональной оценки определяется форма обучения: повышение квалификации, переподготовка в случае высокой оценки интеллектуальных и организаторских способностей, а также моральных качеств.

При этом учитываются:

- личные потребности слушателей в профессиональной подготовке;

- возможное продвижение по службе;

- потребности органа управления в тех или иных специалистах.

Прохождение профессиональной подготовки обязательно должно учитываться при планировании карьеры, продвижении по службе.

Таким образом, можно сделать вывод, что на профессиональную подготовку государственных и муниципальных служащих тратятся бюджетные средства, и, понимая, что самое выгодное вложение - это вложение в подготовку кадров, мы считаем, что не менее важным остается эффективность применения полученных знаний. Добиться эффективности профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих возможно лишь при определении принципов и приоритетов кадровой политики и умелого управления кадровым потенциалом региона.

# 10 Оптимизация кадровых процессов в регионе, пути совершенствования

Управление процессом оптимизации управления кадровыми ресурсами регионов РФ представляет собой сложную деятельность органов государственного и административно-хозяйственного управления по достоверно точному определению социально-психологического состояния и своевременному вскрытию возникающих противоречий социально-психологического развития, выявлению интересов и потребностей кадровых ресурсов и приведению их действий в соответствие с тенденциями развития российских регионов.

Реализация основных управленческих усилий по повышению эффективности управления кадровыми ресурсами регионов РФ заключается в оптимизации этого социально-психологического процесса в повседневной жизнедеятельности регионов РФ.

Содержание управленческого воздействия на процесс оптимизации управления кадровыми ресурсами регионов РФ представляет собой функционирование комплекса общесоциальных, институциональных и личностных механизмов социально-психологической регуляции взаимодействия личности кадрового ресурса и социально-экономической среды. Эффективность их функционирования возможна в случае наличия организационных, законодательных, экономических и информационных условий позволяющих реализовать управленческое воздействие направленное на оптимизацию управления кадровыми ресурсами регионов РФ.

Важнейшими условиями повышения эффективности воздействия на социально-психологическое состояние кадровых ресурсов регионов РФ на общесоциальном и институциональном уровнях является создание дополнительных организационных структур, подготовка управленческих кадров и обеспечения их развития внутри административно-хозяйственного субъекта РФ. Недостаток организационных структур, их заорганизованность, а порой, и недоступность побуждают личность кадрового ресурса к самоорганизации и реализации возможностей трудоустройства при помощи различных общественных организаций.

Эффективное функционирование механизмов социально-психологического управления личностного (психологического) уровня предполагает равное сочетание в структуре ценностных ориентаций личности кадрового ресурса и ценностей корпоративной культуры формальной и неформальной организаций, в которой она трудится.

Установлено, что наиболее целостная теоретическая концепция социально-психологического состояния на Западе была разработана американскими социологами и психологами.

В отечественной обществоведческой науке проблема социально-психологического состояния кадров, опираясь на методологический и теоретический фундамент советской социологической мысли конца первой половины ХХ-го века, практически за несколько десятилетий (с конца 60-х годов) смогла превратиться в специальную теорию, составную часть социологии организаций изучающую закономерности развития кадровых ресурсов.

Выделяются три основных направления таких исследований:

1. Направление, в котором эффективное управление кадровыми ресурсами тесно связывается с учетом социальных и психологических компонентов в управлении персоналом на производстве, исследования всего комплекса организационных и личностных проблем работников. Социальные и психологические условия работы с кадрами должны дополнять друг друга, т.к. это дополнение будет способствовать оптимальному региональному развитию.

2. Многоаспектный теоретический анализ отдельных сторон, сфер социально-психологического состояния, рассматриваемых с точки зрения не только средо-вого, но и факторного анализа процесса его формирования.

3. Работы методического, организационно-правового и социоинженерного плана, исследующие и определяющие правовые, служебные, технологические v. иные аспекты формирования кадровых ресурсов в России и за рубежом.

Управление кадровыми ресурсами регионов может быть классифицировано по следующим основаниям:

а) как деятельность административных и кадровых органов управления по обеспечению достижения целей административно-хозяйственных субъектов РФ посредством гармонизации социально-психологического состояния кадровых ресурсов регионов;

б) как процесс разработки и реализации управленческих решений по регулированию и координации взаимодействия управляющих и управляемых систем механизма управления.

Важнейшее значение социально-психологического состояния кадровых ресурсов составляют признаки, характеризующие его психологическую составляющую. В качестве характерных признаков, позволяющих изучить психологическое состояние кадровых ресурсов, можно выделить:

* интеллектуальное напряжение;
* сенсорное напряжение;
* монотония;
* политония;
* физическое напряжение;
* эмоциональное напряжение;
* напряжение ожидания;
* мотивационное напряжение;
* утомление.

Анализ тенденций и проблем современного социально-психологическогс состояния кадровых ресурсов на региональном уровне позволяет сделать вывод о серьезных проблемах в его формировании. Все это не может не сказаться на его социально-психологических факторных и структурных характеристиках.

Выделяют следующие группы факторов, детерминирующих определенное социально-психологическое состояние кадровых ресурсов регионов РФ:

1. Общесоциальные - экономические, социально-политические, духовные, оказывающие влияние на функционирование на макро- уровне;

2. Организационные (социальные) - факторы позволяющие определить степень влияния социально-экономической сферы (предприятия, места занятости рабочих и т.д.) на социально-психологическое состояние кадровых ресурсов.

3. Личностные (психологические) - социально-демографические, служебно-профессиональные особенности психологического состояния кадровых ресурсов регионов, способствующие эффективному использованию личности на производстве.

Учитывая, что общесоциальные факторы (экономические, социально-политические и т.д.) действуют на все административно-хозяйственные регионы РФ, в принципе, одинаково, следовательно, наибольший интерес в изучении социально-психологического состояния представляют факторы организационные (социальные) и личностные (психологические).

В управлении кадровыми ресурсами регионов существует социально-психологический механизм социально-психологического процесса, то есть совокупности взаимосвязанных элементов. К ним относят:

а) социально-психологические характеристики состояния кадрового ресурса региона, индивидуальные социальные и психологические свойства;

б) социально-экономическая среда (особенности развития административно хозяйственного субъекта РФ.

в) социально-психологические последствия управления кадровыми ресурсами регионов.

Регуляция социально-психологического взаимодействия предполагает комплексное, целенаправленное управляющее воздействие на профессиональную деятельность личности с одной стороны и функционирование органов административно-хозяйственного управления с другой, направленное на реализации целей и задач административно-хозяйственной единицы и обеспечения гармоничного развития личности.

# 11 Поиск и отбор руководящих кадров

## 11.1 Поиск и отбор кадров в общей системе управления персоналом

Для того чтобы построить эффективную систему поиска и отбора кадров, прежде всего, важно понять ее место в общей системе управления человеческими ресурсами организации. Отбор кадров не является изолированной функцией, представляющей самостоятельную ценность; он должен быть взаимоувязан со всеми другими функциями управления персоналом, чтобы не превратиться в самоцель, которая осуществляется в ущерб другим формам работы с персоналом.

Плохо организованный подбор кадров приводит к нежелательным последствиям:

- высокой текучести кадров;

- плохому морально-психологическому климату (конфликты, склоки, халатное отношение к порученному делу и т.п.);

- низкой трудовой и исполнительной дисциплине (низкое качество работы, прогулы, опоздания на работу и преждевременные уходы с работы, низкая эффективность использования рабочего времени, невыполнение распоряжений руководства и даже саботаж).

Общий контроль за политикой в сфере управления персоналом и ответственность за ее результаты несет высшее руководство. Политика руководства в отношении персонала (обучение, развитие работников, мотивация персонала, обеспечение хорошего морального климата в организации и др.) оказывает значительное влияние на методы и эффективность поиска и отбора кадров.

Основными предпосылками, определяющими эффективность работы по поиску и отбору кадров, являются:

- постановка четких целей организации;

- разработка эффективной организационной структуры управления, позволяющей обеспечить достижение этих целей;

- наличие кадрового планирования, являющегося связующим звеном между целями организации и организационной структурой управления. Кадровое планирование это фундамент политики в отношении персонала, обеспечивающий систематичный подход к поиску и отбору кадров.

Процесс управления персоналом традиционно включает девять основных направлений деятельности:

1. Кадровое планирование, осуществляемое с учетом потребности организации и внешних условий.

2. Поиск и отбор кадров.

3. Адаптация новых работников. Обеспечения мягкого вхождения новых работников в организацию (подразделение, должность) и максимально быстрого достижения ими требуемого режима работы и норм трудовой отдачи.

4. Анализ работы и нормирование труда.

5. Система мотивации и стимулирования труда: широкий набор средств формирования должной мотивации работников, от материальных стимулов до расширения полномочий и обогащения содержания труда с целью улучшения отношения персонала к выполняемой работе и организации и повышения заинтересованности в достижении высоких результатов.

6. Обучение и развитие, которое призвано увеличить потенциал работников, их вклад в достижение целей организации.

7. Оценка исполнения: сравнение результатов работы с имеющимися стандартами или с целями, установленными для конкретных должностных позиций.

8. Внутриорганизационные перемещения работников: горизонтальная и вертикальная ротация кадров по заданной программе; повышения и понижения в должности с учетом ценности работника и его способностей.

9. Формирование и поддержание организационной культуры: стиля руководства, климата взаимоотношений, традиций, порядков, норм, правил, стандартов поведения и ценностей, обеспечивающих эффективное функционирование организации.

При поиске и отборе кадров особое внимание следует обращать на следующие принципы (подходы):

1. Поиск и отбор кадров не должны рассматриваться как просто нахождение подходящего человека для выполнения конкретной работы; поиск и отбор должны быть увязаны с общим контекстом кадрового плана и со всеми существующими программами, реализуемыми в сфере управления персоналом.

2. Необходимо принимать во внимание не только уровень профессиональной компетентности кандидатов, но и - что не менее важно - то, как новые работники будут вписываться в культурную и социальную структуру организации. Организация больше теряет, чем приобретает, если наймет на работу технически грамотного человека, но не способного устанавливать хорошие взаимоотношения с товарищами по работе, с клиентами или поставщиками, или подрывающего установленные нормы и порядки.

3. Необходимость полного учета всех требований трудового законодательства и обеспечение справедливого подхода ко всем кандидатам и претендентам на должность.

## 11.2 Современные особенности поиска и отбора кадров

В течение девяностых годов в системе поиска и отбора персонала появились принципиально новые элементы, обуславливающие формирование рыночных отношений в сфере труда. Среди определяющих факторов на первом плане стоит переизбыток рабочей силы и высокая безработица, особенно среди людей старше 40 лет. Кроме того, работодатели неохотно рассматривают кандидатуры выпускников высших учебных заведений, не имеющих опыта работы. В условиях, когда нет гарантированного распределения выпускников, это становится серьезным препятствием для огромного числа молодых специалистов.

Многомесячные безрезультативные поиски работы приводят к тому, что человек теряет веру в себя, снижает свои требования к месту работы, к работодателю.

Это дало возможность работодателям резко понизить уровень оплаты труда (задержки зарплаты стали правилом), отказаться от ряда социальных гарантий для персонала, что в конечном итоге приводит к усилению социальной напряженности. Многие работодатели считают, что для них проще найти нового работника, чем пытаться удержать старого.

Однако многие компании, даже те которые кризис задел очень сильно, понимают ценность человеческих ресурсов - сокращения не коснулись ценных сотрудников, составляющих костяк организации. Более того, кризис позволил выжившим компаниям набрать высококлассных специалистов, настоящих профессионалов.

Сейчас любому предприятию особенно нужны свежие силы и новые творческие идеи, поэтому эффективная организация отбора не только призвана обеспечить выживание компании, но, и закладывает фундамент ее будущего процветания.

Нельзя сказать, что проблема профотбора является новой. К примеру, в 80-е годы были хорошо известны комплексные системы отбора, разработанные научными институтами для Днепропетровского машиностроительного завода, 2-го Московского часового завода, Московского завода по огранке природных алмазов “Кристалл”. Однако в 90-е годы мы столкнулись с тем, что большой опыт, наработанный ранее, в значительной мере был утрачен, и разработку проблемы поиска и отбора персонала пришлось начинать практически с нуля. В этой ситуации многие предприятия и организации столкнулись с рядом общих проблем.

Прежде чем заниматься поисками нового сотрудника:

- есть смысл еще раз проанализировать функции, которые он должен выполнять (на основе должностной инструкции, характеристики и модели рабочего места);

- затем трезво взвесить - нельзя ли распределить эти функции среди сотрудников, в том числе и за счет уплотнения рабочего времени с соответствующим материальным стимулированием;

- необходимо изучить возможности совмещения двух должностей, даже если они из разных подразделений;

- или на время аврала взять человека временно на 2 месяца, по срочному контракту - чтобы не решать через полгода проблему сокращения ненужных должностей.

Для создания идеальной модели организации было бы целесообразно соединить совокупность требований предъявляемых к сотрудникам с совокупностью тех качеств, которые имеются у людей. При найме на работу необходимо определить критерии, которым должны соответствовать претенденты на вакантное место и под эти критерии уже отбирать конкретного человека. При всем этом существуют и количественные ограничения, т.е. штат, за который, как правило, не рекомендуется выходить.

Хотя в жизни бывают и исключения из правил, когда руководитель значительно превышает любые штатные рамки. Сошлемся на конкретный пример метода набора “под проблему”. После победы осенью 1996 года на выборах губернатора Курской области перед А.В. Руцким стала проблема формирования своей администрации. В Курской области появилось 29 заместителей губернатора, 6 из которых были первыми. Оценив обстановку и очертив круг проблем, Руцкой на каждую из проблем назначил по заместителю губернатора. При этом не разрабатывалось, как положено в данном случае, штатное расписание на создаваемое подразделение, а его состав подбирался самим заместителем губернатора, который в свою очередь назначался лично губернатором. Через три месяца губернатор спросил с каждого заместителя о проделанной работе, и число замов сократилось до 19, а через 1,5 года структура администрации приобрела вид близкий к классическому, так как большая часть проблем оказалась надуманной.

Практика показывает, что среди руководителей фирм и кадровиков все чаще встречается метод набора - “под задачу”, т.е. при создании или расширении того или иного вида деятельности набирается и дополнительный штат. При этом не разрабатывается штатное расписание на новый отдел или службу, а состав подбирается его руководителем. Затем по мере роста объема дел добавляется по одному исполнителю, пока не находится оптимальное соотношение объема работ и количества сотрудников.

После того, как функции стабилизировались, начинается обратный отсчет – штат службы, отдела постоянно сокращается. При этом зарплата оставшихся сотрудников возрастает за счет сокращенных, т.е. происходит стимулирование избавления от излишней численности. Этот принцип стал использоваться и в давно сформировавшихся коллективах. Как это ни парадоксально, но люди, загруженные немного больше нормы, работают с большей отдачей и приносят организации больший эффект. Наличие в коллективе, особенно небольшом, недогруженных сотрудников, отрицательно влияет на психологический климат и общую результативность.

## 11.3 Проблема отбора руководящих кадров в сфере государственной и муниципальной службы

Когда меняют директора предприятия, то он уходит и уводит за собой взвод ближайших сподвижников. Губернатор, победивший на выборах, начинает свою деятельность с формирования (реформирования) своей команды - тех людей, на которых он может положиться. Сначала он подбирает и расставляет кадры в своей администрации. Затем в сферу своих интересов руководитель субъекта Федерации пытается включить ведущие предприятиях области, не забывая законодательную ветвь власти, территориальных федеральных служащих, руководителей судов, прокуратуры.

Все устремления руководителя области направлены на то, чтобы в составе его команды были культурные, образование и профессионально подготовленные люди.

Кадровые службы на протяжении столетий создали способы, методы, системы и механизмы, которые обеспечивали бы формирование квалифицированного состава государственных служащих. Однако многое при формировании кадрового ядра региона напрямую зависит от первого лица, которое не всегда привлекает к государственному управлению наиболее достойных и пользуется эффективными технологиями. При формировании губернатором своей команды, на первое место чаще всего выходят такие критерии будущих подчиненных, как личная преданность, неполитизированность, слепое подчинение воле руководителя, способность ладить с представителями различных политических взглядов, отодвигая на задний план компетентность, талант, ум, порядочность, не говоря уже о таких качествах как энергичность, яркая индивидуальность, склонность к творчеству и нестандартным решениям. Последняя часть качеств зачастую оценивается скорее негативно, чем положительно.

Наряду с задачей привлечения наиболее достойных, не менее актуальной становится задача рационального использования имеющегося кадрового потенциала. Эффективное решение этих задач сопряжено с тремя относительно самостоятельными технологиями работы с персоналом: отбор персонала, оценка персонала и управление карьерой персонала. При этом следует исходить из того, что отбор - это не одноразовый акт, производимый при найме на работу, а так же как и оценка, и управление карьерой, - сложное институциональное образование, основанное на определенных принципах, теоретических основах, организационных процедурах и механизмах.

Это система объективно обусловленных и продуманных социальных действий, заданных целями общества и организации, в которую постоянно и многократно включается человек на протяжении всего цикла своей профессиональной деятельности. Отбор, оценка и управление карьерой - это взаимосвязанные, постоянно действующие (пролонгационные) технологии, которые составляют основу работы в практике управления кадровым потенциалом региона.

Отбор - система мероприятий, обеспечивающих формирование такого состава государственных служащих, количественные и качественные характеристики которого отвечали бы целям и задачам государственной службы. В самом общем виде отбор персонала это идентификация, сопоставление, соотнесение наиболее общих требований, присущих должности с характеристиками конкретного будущего чиновника.

Отбор целесообразно рассматривать как многократное действо, в котором человек должен участвовать на протяжении всего периода своей активной профессиональной деятельности. Следует различать отбор при поступлении на государственную службу (внешний - за счет притока лиц извне) и отбор, многократно проводимый в период нахождения на службе (внутренний - за счет собственных работников).

Первый путь - это очень трудоемкий процесс (например затраты на одного нового квалифицированного менеджера в США составляют иногда до 30 тыс. долларов), поскольку сюда входят затраты на публикацию объявлений, транспортные расходы претендентов, оплата услуг посредников, лиц занятых приемом на работу и т.д. Его положительной стороной является то, что в организации появляются новые люди нередко с оригинальными идеями. Отрицательное состоит в том, что требуется длительный этап адаптации новых работников в организации, где сам новичок может проявить себя не с лучшей стороны. Поэтому второй путь является более дешевым для организации, повышает заинтересованность своих работников в успехе фирмы, улучшает социально-психологический климат в коллективе и усиливает связь личных интересов работников с интересами организации. С другой стороны, второй путь может привести к зависти коллег к более удачным работникам, угрозе осложнения межличностных отношений.

Отбор на государственную службу основывается, прежде всего, на важнейших конституционных требованиях, определяющих основы правового статуса личности в обществе.[9] Основные критерии отбора на государственную службу имеют наиболее общий характер и представлены в Федеральном законе “Об основах государственной службы в Российской Федерации”. К базовым принципам отбора граждан на государственную службу можно отнести:

- принцип гарантии государством равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений принадлежности к общественным объединениям, а так же других обстоятельств;

- принцип запрещения любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;

- принцип равных прав и свобод и равных возможностей их реализации для мужчины и женщины;

- принцип права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей;

- принцип равного права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности, и профессии;

- принцип равного доступа граждан Российской Федерации к государственной службе.

Отбор на государственной службе - пролонгированный отбор, осуществляется при внутриорганизационном должностном перемещении человека, формировании резерва. Пролонгированный отбор существует и при распределении профессиональных задач, которые выполняются сотрудниками по поручению руководителя в повседневной деятельности организации. Не обходится без отбора и практика организации учебы персонала. Наконец, отбор существует и при решении задач сокращения, перевода сотрудника из одного структурного подразделения в другое и увольнении. В ходе этого этапа отбора приоритет должны иметь профессиональные характеристики человека, поскольку социальные характеристики, как правило, адекватны требованиям государственной службы, иначе он не был бы государственным служащим.

Среди принципов государственной службы, изложенных в Федеральном законе “Об основах государственной службы Российской Федерации”, есть и такие которые также следует рассматривать как принципы организации отбора и профессионального отбора персонала в сфере государственной службы. Так, принцип равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой означает, что приоритетного права поступления на государственную службу нет ни у одного гражданина. Для общества важно, чтобы его способности и профессиональная подготовка соответствовали требованиям государственной службы. Этот принцип следует рассматривать как важнейшую правовую предпосылку, признанную ориентировать всех субъектов государственной кадровой политики на то, что в сфере государственной службы приоритетным являются не те личные качества которые, предпочтительны для руководителя, а те, которые предпочтительны для общества. Однако в реальной практике реализация этого принципа нуждается в разработке механизма, который бы позволил превратить его декларативный характер в эффективный инструмент защиты общества и государственной службы от желания всех субъектов государственной кадровой политики осуществлять отбор персонала на государственную службу по своему усмотрению и по своим критериям.

У руководителей субъектов Федерации можно наблюдать различные подходы к отбору на госслужбу и отбору при прохождении госслужбы. Здесь многое зависит не только от законодательной базы, касающейся управления кадровым потенциалом, но и от способности кадровых служб добиться ее выполнения. Так, в подходе главы администрации Белгородской области преимущество отдается отбору при прохождении службы, что характерно для традиционной школы.

Е.С. Савченко непросто сходится с людьми, но если он оценил работника, проверил его и привык, сработался с ним, то в дальнейшем он трудно с ним расстается, предпочитая найти, преданному, испытанному временем подчиненному место в своей команде, по его силам и способностям.

Совершенно полярное отношение к кадрам демонстрирует губернатор Курской области А.В.Руцкой, который придерживается принципа “свежей крови”.

Например, только за 3 года он сменил 58 заместителей, т.е. ограничился в основном отбором на государственную службу. Для попадания в команду губернатора иногда бывает достаточно чьей либо рекомендации, и решение принимается без оглядки на кадровые службы и фискальные органы. Однако, как правило, удержаться на полученной таким способом должности удается только единицам.

Не все губернаторы являются хорошими хозяйственниками, но зато все они политики. Закономерно, что пока складывается такая ситуация, при которой руководители, как правило, не держат возле себя человека с потенциалом выше, чем у него самого. В команде губернатора, чаще всего, дольше работают “серые”, бесперспективные, далекие от политики люди или люди состоящие в родственных связях с первым лицом. Часто в отношении своих первых замов руководителем применяется принцип “сдержек и противовесов”. Обычно подвергаются воздействию (положительному - повышение в Москву или другой регион, отрицательному - увольнение по статье) те подчиненные, которые потенциально могут составить конкуренцию губернатору на следующих выборах.

# 12 Место и роль информационных технологий в кадровой политики региона

Информационно-технологический комплекс для процессов государственного управления имеет собственную специфику, которая проявляется: во-первых, в выделении и тесном взаимодействии процессов информационного и нормативного управления, что требует создания интегрированных информационных систем; во-вторых, в ориентации на наиболее прогрессивные в социально-экономическом аспекте рынки знаний, что требует создания мощных коммуникационных информационных технологий; в-третьих, по мере освоения ИТ экономика индустриального общества преобразуется в экономику информационного общества, ориентированную на максимальное использование информационных ресурсов путем фундаментальной подготовки и максимального применения персоналом управления информационных технологий.

Современное государственное управление основано на применении сложной и высокоэффективной технической и технологической информационной баз, определяющих мобильность, точность, реактивность, надежность управленческой информации, что существенно поднимает роль кадрового государственного служащего. Эффективность взаимодействия управленческих систем в значительной степени зависит от научно-технического уровня, интенсивности и степени использования и совместимости информационных технологий.

Широкое распространение персональных компьютеров у населения – основного объекта государственного управления – требует такого уровня оснащенности государственных информационных систем, который обеспечивает за счет большей информированности безусловное утверждение авторитета власти.

Наиболее важными из перечисленных выше информационных технологий и систем для решения проблем государственной кадровой политики представляются технологии защиты информации. Обеспечение высокой эффективности таких систем связано с решением экономических и организационных вопросов создания и поддержки сертифицированного информационно-технологического и программно-аппаратного комплекса в системах госуправления.

В настоящее время в мировой практике широкое распространение получили информационные технологии и системы непрерывного обучения руководителей и специалистов управления как комплекс мер, дающих возможность управленческим кадрам повышать квалификацию на протяжении всего периода их практической работы. Это выдвигает повышенные требования к ИТ по доступностиуправленцев к образовательным ресурсам. В масштабах государства нужна единая постоянно действующая система массовой переподготовкикадров госуправления современным методам работы. Только высокий профессиональный уровень, системность и доступность информационных технологий обучения, проводимого лучшими в своих областях профессорско-преподавательскими кадрами (как отечественными, так и зарубежными), является гарантией качественного совершенствования руководящего потенциала кадрового корпуса управленцев.

Это требует решения следующих основных задач:

1. Создания в процессе реинжиниринга системы управления интегрированного информационного образовательного пространства для всего управленческого кадрового корпуса республики.

2. Предоставления через каналы информационной системы постоянной квалифицированной помощи и информационной поддержки руководителям органов государственного управления, а также организаций и предприятий республики при решении конкретных хозяйственных и социальных вопросов.

3. Развития многоуровневой системы обучения управленческих кадров с использованием современных информационных и телекоммуникационных технологий.

Все проблемы компьютеризации в организационно-экономическом управлении в России, существующие в настоящее время, в полной мере можно отнести и к использованию современных информационных технологий (ИТ) в управлении кадрами предприятия. «Некоторые люди полагают, что проблемы бизнеса решит автоматизация труда. Действительно, компьютеры могут ускорять его, и за последние 40 лет фирмы потратили миллиарды долларов на автоматизацию операций, которые раньше выполнялись вручную. Автоматизация в ряде случаев ускоряет работу. Но при этом, по сути, выполняется та же самая работа, что не означает функциональных улучшений ее результатов».

По мнению специалистов по ИТ внедрение корпоративных информационных систем таит в себе вызов руководителям разных уровней за счет роста их информированности и сведению к минимуму неопределенности в принятии решений, выдвигая на первый план компетентность и ответственность.

Отношение руководства еще многих отечественных предприятий к проблемам автоматизации управленческой деятельности характеризуется определенной инерционностью, что объясняется, в основном, двумя причинами. Первая — негативное впечатление от предшествующих систем такого рода в форме АСУ. Вторая — недостаточная профессиональная компетентность персонала управленческого звена в вопросах использования компьютерных технологий. В результате сотрудники кадровых служб практически не участвуют в процессе создания программных продуктов и поэтому далеко не всегда бывают удовлетворены возможностями программ такого класса, имеющихся на рынке. Кроме того, практическое внедрение пакетов часто тормозится несоответствием компьютерной оснащенности предприятий и требованиями, предъявляемыми к ней со стороны пакетов.

В настоящее время наблюдается усиление влияния новых информационных технологий (НИТ) на все принимаемые управленческие решения. Однако существует ряд объективных факторов, оказывающих сдерживающее действие на темпы их внедрения в России, к которым можно отнести, например, следующие: экономическую нестабильность, «пробелы» в законодательном обеспечении, недостаточность образования управленческих кадров в сфере информационных технологий, дефицит специалистов в области информации, недостаточное государственное финансирование научно-исследовательских и практических разработок, связанных с НИТ, пока еще явное отставание по сравнению с Западом в области развития средств вычислительной техники и связи.

Тем не менее, интеграция России в мировое информационное пространство не может не способствовать внедрению автоматизации во все управленческие процессы, включая управление кадрами. Современный уровень развития автоматизации в управленческий сфере сопровождается рядом проблем, решать которые в настоящий момент в полной мере не готово, наверное, ни одно отечественное предприятие.

Первая, и, возможно, главная проблема — недостаточная компетентность как руководства всех уровней управления предприятием, так и рядовых работников управленческой сферы в отношении вопросов автоматизации. Еше достаточно большой их процент не имеет должного представления о различных специализированных пакетах прикладных программ, позволяющих решать сложнейшие управленческие задачи. А компьютер воспринимается в качестве инструмента исключительно для выполнения текущих расчетных и учетных операций, а также для подготовки необходимых документов посредством стандартного текстового редактора и табличного процессора. Конечно, руководству не обязательно знать детали, но оно должно быть информировано относительно функциональных особенностей соответствующих программных продуктов и потенциальных возможностей их использования на своем предприятии. Специалисты обращают внимание на то, что в настоящее время изменилось содержание сфер деятельности персонала в организации, предъявляются повышенные профессиональные требования к служащим, которые должны не только обрабатывать информацию на компьютерах, но и иметь представление о положении дел в смежных областях и уметь при необходимости решать различные управленческие задачи.

Решить данную проблему можно только путем всеобщего переобучения управленческого персонала. До сих пор достаточно большой процент курсов повышения квалификации для работников кадровых служб ориентированы на два спектра вопросов: «правовые» и «правильность ведения кадрового делопроизводства». Хотя работник сферы управления должен уметь решать не только сиюминутные узкоспециализированные задачи, но и достаточно профессионально разбираться в особенностях компьютерных технологий на уровне пользователя (уметь сделать описание постановки задачи, оценить соответствующий пакет программ, проанализировать существующую систему управления и т.д.).

Вторая проблема — это приверженность традиционному подходу в сфере управления. И хотя многие руководители и специалисты понимают, что время требует новых подходов к реализации большинства задач, но воплощать их на практике не торопятся. Это касается как типовых задач, так и принципиально новых задач.

Третья проблема — анализ существующей системы управления на предприятии. Несмотря на то, что данная проблема достаточно подробно освящена в литературе и необходимость такого рода исследований уже неоднократно доказывалась отечественными и зарубежными учеными, предприятия весьма неохотно соглашаются на проведение подобной работы, причем только тогда, когда избежать ее уже нельзя.

Четвертая проблема заключается в организационной перестройке предприятия как в производственном, так и в управленческом секторе. Хотя большинство пакетов программ корпоративного характера предусматривают настройку на существующую организационную структуру, тем не менее, нельзя утверждать, что «приспособление» пакета под нужды существующей организации является рациональным. Классический подход говорит о том, что правильнее было бы сначала исследовать существующую систему управления, затем выработать рекомендации по ее совершенствованию, претворить их в жизнь и только после этого приступить к автоматизации управленческой деятельности.

В настоящее время проблемы автоматизации управленческих функций в кадровой сфере на отечественных предприятиях решаются, в основном, путем приобретения готовых программных продуктов в форме пакетов прикладных программ (ППП). В настоящее время все программные продукты управления кадрами можно подразделить на следующие группы:

 любительские программы;

 самостоятельные (автономные программы);

 программы, выполненные по заказу;

 модуль к бухгалтерии;

 модуль в системе управления предприятием (импортный ППП);

 модуль в системе управления предприятием (отечественный ППП).

 Подход, реализованный в шестой группе программ по управлению кадрами, является самым рациональным и перспективным, поскольку удовлетворяет всем принципам корпоративности в управлении предприятием, учитывает особенности российской экономики и законодательства и облегчает взаимодействие между всеми управленческими структурами, включая информационные обмены между предприятием и организациями общегосударственного уровня, а также предусматривает возможность поэтапного совершенствования любого из модулей, входящего в состав корпоративной системы. Разработчики этого класса систем уже достаточно хорошо зарекомендовали себя на отечественном программном рынке и имеют в качестве своих клиентов крупные российские структуры (компании, фирмы, банки, организации, государственные учреждения (самого разного назначения и форм собственности). Более того, пакеты такого уровня всегда представлены в нескольких вариантах, различающихся по цене и предназначенных, соответственно, удовлетворять потребностям не только больших организационных структур, но также мелких и средних.

Однако следует отметить, что все представленные на рынке отечественные готовые корпоративные системы, обязательно включающие модуль управления персоналом (или управления кадрами, хотя независимо от названия комплекс решаемых задач всегда соответствует тем, которые традиционно закреплены за кадровой службой), далеко не всегда внедряется в первоначальном варианте. Для каждого предприятия они проходят процесс адаптации, но трудовые и временные затраты здесь несоизмеримо меньше по сравнению с работами по отношению к аналогичного рода продуктам иностранного происхождения.

Основных причин, приводящих к тому, что готовый продукт необходимо приспосабливать к условиям конкретного предприятия две. Суть первой состоит в том, что любой готовый пакет такого класса ориентирован на некоторую абстрактную систему управления, что в реальных условиях вряд ли имеет место. Система управления каждого предприятия отличается спецификой. Вторая причина заключается в том, что качественная программа может быть составлена только на основе качественной постановки задачи. А последняя, в свою очередь, может быть сделана только специалистом, работающим в той предметной области, к которой данная задача относится. Но поскольку разработчики ППП практически никогда в полной мере не владеют знаниями в сфере управления кадрами, то и соответствующие постановки задач не всегда отражают все особенности данной предметной области. Кроме того, для каждого предприятия характерны некоторые другие специфические особенности (помимо системы управления), которые по возможности также должны быть учтены в соответствующем пакете программ.

Тем не менее, в любом функциональном пакете программ управленческого класса реализованы соответствующие постановки задач, сделанные специалистами в области компьютерных технологий, что неизбежно может привести и фактически приводит к некоторым издержкам в процессе внедрения таких программных продуктов.

Получается замкнутый круг, выход из которого может быть только один: разработчик должен иметь в своем штате или активно привлекать специалистов, имеющих профессиональную подготовку системного характера, т.е. знающих не только особенности функционирования своей предметной области, но и особенности автоматизации (технологию проектирования, характер и содержание отдельных видов работ, современное состояние технического и программного обеспечения, и т.д.).

# Модуль 4 Государственное управление в России и за рубежом

# 13 Государственное управление в регионах: новые подходы

Повышение авторитета и престижности государственной службы, создание надлежащих экономических и социально-правовых условий, пресекающих такие раздражающие общество явления, как коррупция и взяточничество, приток “случайных” людей в региональный аппарат власти, автоматически выталкивающих оттуда достойных специалистов, приобретают особую значимость. На фоне “отпущенной вольной на свободу” в ходу протекционизм, местничество, слухи, инновационная боязнь, самореклама, и, порой, узурпация власти. Ставка на интеллект, компетентность и профессионализм чиновников – один из главных путей совершенствования государственного регионального управления в условиях происходящей трансформации общественного строя в России. Однако современный управленец-профессионал – не только опытный работник, но и владеющий умениями и навыками применения новых информационных технологий, препятствующих бюрократизму. Центральным механизмом формирования кадрового резерва, аттестации кадров государственной службы, а также точкой отсчета, мощным и рациональным средством интеллектуальной и информационной поддержки и принятия управленческих решений является региональный банк кадровой информации (РБКИ). Поэтому его создание в региональном аппарате сегодня – актуальная проблема.

Современное состояние государственного регионального управления тесно связано с происходящими преобразованиями в России. Стратегический курс проводимых реформ общества направлен на формирование рыночных отношений в экономике, что в свою очередь, отражается на политических и социальных институтах общества.

Государственное управление, существующее тысячелетия, не является стереотипной, инертной системой, имеющей аналоги, - оно постоянно претерпевает радикальные изменения и находится сегодня в стадии становления, апробирования его различных моделей. Суть рассматриваемой проблемы состоит в совершенствовании государственного управления в регионах на основе профессионализма и компетентности кадров, использования ими средств автоматизации управленческих процессов и внедрения усовершенствованного информационного обеспечения, что связано с переходом от рутинных примитивных социальных технологий к качественно новым информационным технологиям, играющим решающую роль в поддержке принятия решений.

Однако воспринимается она неадекватно, что обусловлено рядом противоречий, главным среди которых является противоречие между организацией государственного управления, его новыми задачами и во многом сохранившимися старыми подходами, технологиями, формами и методами управленческой деятельности. Это, в свою очередь, обусловливает особый интерес к социологическим оценкам рассматриваемого реального процесса. В итоге, центральной проблемой становятся, прежде всего, управленческие кадры, от степени способности, компетентности и профессионализма которых зависит эффективность государственного управления. Результативная работа с кадрами является одним из ключевых моментов современного этапа экономических реформ в России, а профессионализм государственных служащих - острейшей проблемой современности. Еще В.И.Ленин, анализируя проблемы становления нового общества и государства, отметил следующее: “Мы пришли к тому, что гвоздь положения – в людях, в подборе людей”. Одна из трудностей, с которой новое государство сталкивается, заключается в неподготовленности значительной части кадров к эффективной работе в новых условиях. Поэтому цели реализации экономических реформ во многом зависят от качества поиска, оценки, отбора, выдвижения и продвижения кадров, то есть от результативности и информационного обеспечения государственного управления.

На региональном уровне совершенствование государственного управления требует особо внимательного анализа. Конструкции и механизмы региональной власти не обрели еще адекватного соответствия изменившимся условиям и характеру экономических, социальных, политических и духовно-нравственных отношений в обществе. Отсутствие, к примеру, в ряде регионов Поволжья (Мордовии, Чувашии и Марий-Эл) научно-обоснованного информационного обеспечения государственного управления, системного подхода к построению научно-организационных основ регионального банка кадровой информации (механизма информационного обеспечения) показывают на актуальность рассматриваемой темы. Значительным препятствием в этом направлении, на мой взгляд, является низкий уровень управляемости экономического и социального развития субъектов Российской Федерации, проявляющийся в отсутствии стабильности государственного управления, частых сменах представителей власти, идеологизированности их политики, основанной на узкогрупповых интересах, протекционизме, местничестве, негативных проявлениях землячества, в результате чего профессионалы уходят из структур управления, освобождая место приближенным к новой смене власти людьми - временщиками, зачастую некомпетентными, не имеющими элементарных знаний о государственной службе, стремящимися к ее использованию, как правило, в корыстных целях. При подобном положении совершенствование государственного управления в регионах на основе новых информационных технологий является не только актуальной, но и насущной потребностью.

Учет сложившейся сегодняшней кадровой ситуации в регионах совершенно очевиден. Использование конкретного эмпирического материала при анализе современного состояния кадров позволяет оценить уровень их способности решать перспективные и текущие задачи, выявить скрытые резервы, его информационное обеспечение.

Задачи формирования и использования кадров государственного регионального управления являются неотъемлемой частью общей проблемы – создания сильной российской демократической государственной и авторитетной власти. Говоря словами Президента Российской Федерации, «это зона особого внимания», приоритетных направлений текущей политики в плане разрешения основных противоречий. Такая постановка вопроса обусловливает особый интерес к социологическим оценкам региональных кадров.

Анализу этих проблем посвящены различные социологические исследования, осуществленные в период с 1991 по 1999 гг. в госаппаратах республик Марий-Эл, Мордовии и Чувашии сотрудниками научно-исследовательских институтов, ответственными работниками госуправления, автором статьи, а также в рамках общероссийского мониторинга.

В рассматриваемых регионах, как и во многих других, набирают силу новые управленческие структуры, рыночные отношения обретают реальные контуры, укрепляются базовые принципы нового государственного устройства. Практически заново создается законодательная правовая база регулирования общественных отношений. Формируется новый корпус политиков, сфера управления пополняется специалистами новой ориентации. Регионы предлагают немало новых проектов, часть из которых имеет общероссийское значение. Уже сегодня можно сказать о том, что накоплен определенный опыт организации государственной службы. Однако социологические исследования показали, что он противоречив и неоднозначен и несет в себе как позитивные, так и негативные черты. Многие властные структуры и должностные лица не работают оперативно, творчески, инертны, постоянно ждут указаний и поручений. В результате интересные идеи и принятые решения нередко остаются незамеченными. Поэтому логична отрицательная оценка нынешнего кадрового корпуса государственного регионального управления.

Частые смены власти в регионах, несущие за собой изменение Конституции, ожидаемых результатов не принесли. Так, представляет интерес сенсационное мнение экс-спикера Законодательного Собрания Республики Мордовия Н.В.Бирюкова, который в интервью газете «Столица» характеризует ситуацию в Мордовии следующим образом: «С января 1995 года, на мой взгляд, в республике с ног на голову поставлены подлинно демократические принципы развития республики, ее государственность, право и законность, обсмеяны и растоптаны совесть народная, его вера в справедливость. В сознании людей усиленно внедряется представление о том, что политика якобы есть грязное дело и основывается на подлости, эгоизме и предательстве». По его же мнению: «Конституция, принятая теперешней властью, не полностью отражает республиканскую специфику, прежде всего, национально-государственную»; «властью республики потеряна самостоятельность при решении хозяйственных и политических вопросов (проще говоря, сегодня республиканское руководство ведут те, кто помог этим людям прийти к власти)», «закулисные хозяева нынешних политических лидеров предъявляют им соответствующие требования, идущие вразрез с интересами республики, ее населения», «произошла узурпация этой власти в руках одного человека», «необходимость продуманного решения сложных социально-экономических проблем населения республики подменяется «сверхдеятельностью» исполнительной власти, в ходу которой самореклама», «вся цель нынешнего руководства - сохранение себя у власти»…

Анализируя отличительные особенности регионов, связанные, в первую очередь, с национальным характером их народов и большим количеством предприятий военно-промышленного комплекса, находящихся на их территориях, по мнению генерала ФСБ России А.В.Новикова (интервью газете «Столица» № 50 от 18.12.98. г. Саранск), «…удивляет даже не это. Почему мы не пытаемся искать реальных путей выхода из затянувшегося кризиса?»

Значительное большинство экспертов (более 80% РС-95) оценивает нынешнее состояние госуправления в названных регионах как кризисное, что обусловлено следующими основными причинами:

По мнению экспертов (73%), кризис прежде всего и больше всего проявляется в коррумпированности чиновников, злоупотреблении служебным положением, проявлении бюрократизма, а с точки зрения управленцев (69%) этот кризис выражается в нестабильности аппарата.

Руководители региональных кадровых служб (53%) видят одно из проявлений кризиса в сфере государственного управления в недостаточном профессионализме и деловитости современного кадрового корпуса.

Имеются весьма существенные резервы для сокращения и рационализации аппарата.

Значительным проявлением кризиса являются также серьезные упущения в стиле и в самой кадровой работе.

Неудовлетворительное состояние информационного обеспечения. В число важнейших проблем респонденты (63,5%) включают внедрение мониторингового анализа и информационно аналитического сопровождения кадровых процессов.

Низкие требования к квалификации высшего административно-управленческого персонала регионального уровня (77%).

Как показал анализ данных социологических исследований, рейтинг информационного обеспечения достаточно высок, чтобы сделать вывод о том, что качественно новые информационные технологии не только – основа совершенствования управления, способная разрешить его противоречия, но и призваны стать насущной потребностью кадров государственного управления.

Результаты анализа социологических исследований позволяют корректировать методологию создания и внедрения информационных технологий, гибко и оперативно совершенствовать методы и средства обработки информации при подготовке и принятии решений в зависимости от внешних и внутренних условий функционирования информационных систем. Данные проведенных исследований позволили сделать следующие выводы:

Придание республикам статуса суверенных в составе Российской Федерации потребовало изменения принципов регионального функционирования, социально-экономического взаимодействия государственных и муниципальных органов власти, уровней и методов информационного обеспечения.

Эффективность создания и внедрения новых информационных технологий для подготовки и принятия управленческих решений сдерживается рядом причин, основными из которых являются:

* динамика происходящих преобразований в регионах существенно опережает темпы перестройки систем информационного обеспечения республиканских органов управления;
* несоответствие существующей структуры управления в республике условиям решения задач различных сфер (экономической, социальной, политической, финансовой, материально-ресурсной, национальной), отсутствие эффективного механизма создания и использования специальных баз данных и баз знаний общего пользования;
* существующий процесс информатизации управленческих структур, внедрение в их повседневную деятельность новых информационных технологий находится в стадии осмысления, формирования заказа на его реализацию. При этом, управленческая задача формулируется слабо, либо не формулируется совсем;
* информационное обеспечение ориентировано в основном на решение задач информационно-справочного и сводно-группировочного характера;
* отсутствие в действующих системах информационного обеспечения единых моделей по реализации полного цикла процесса подготовки и принятия управленческого решения, простых и удобных методов и средств взаимодействия лиц, принимающих решения;
* государственный служащий как центральное звено в управляющей системе, потребитель и источник информации, не готов ни в организационном, ни в экономическом, ни в социальном плане к внедрению новых информационных технологий в повседневную деятельность госаппарата.

Своевременная ликвидация наметившихся негативных тенденций требует дальнейших социологических исследований по вопросам совершенствования территориального управления, разработки методов и средств интеграции информационных систем различных структур региональных органов власти.

Одним из оптимальных вариантов решения перечисленных проблем информационного обеспечения госуправления является создание мощного средства системы информационной и интеллектуальной поддержки и принятия решений (СИИППР) - регионального банка кадровой информации (РБКИ).

Нельзя однозначно сказать, что идеи создания подобной базы данных являются сегодня “ноу-хау”. На федеральном уровне государственного управления подобная система успешно функционирует, например, в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, отдельных силовых министерствах. Однако в регионах отсутствуют научно-обоснованные подходы к их проектированию и они практически не внедрены по разным причинам. С одной стороны, это отсутствие финансирования и стандартов. С другой, - просто нежелание ее создания, так как, на мой взгляд, отдельные представители очередной смены власти (немалая доля среди которых – не имеющие элементарного представления об управлении) на фоне своей “серости” противоречат передовым технологиям. К тому же, ум и энергия квалифицированных специалистов слишком явно будут вступать в это противоречие. И, поэтому (как это ни прискорбно), нынешняя региональная власть попросту не нуждается в подобных кадрах и предложениях о путях ее совершенствования.

РБКИ представляет собой совокупность информационных и программно-технических комплексов, созданных для накопления, хранения, обработки, анализа и обеспечения руководства администрации региона необходимой информацией по организации и проведению кадровой политики.

Работая с подобным "банком", происходит минимальная загрузка времени и при высокой эффективности работы. Банк данных легко читается, копируется, правится, распечатывается, в нем легко выделяются фрагменты, ведется поиск информации и т.д. В этом случае текстовые файлы служат наиболее удобным, а иногда и единственно возможным хранилищем разнообразной информации. Процесс информационного обеспечения государственного управления в определенной степени носит стихийный характер. Создание же регионального банка кадровой информации позволит сделать его управляемым и регулируемым.

Целесообразность создания РБКИ связана, в первую очередь, с обеспечением возможности для руководства регионального госаппарата проводить свою кадровую политику на основе объективной оценки профессионально-деловых и личностных качеств персонала, исключая или ограничивая вероятность субъективизма, ведомственного или местнического влияния.

Эффективным механизмом реализации кадровой политики может стать независимый от министерств и ведомств кадровый мониторинг на статическом и персональном уровне, особенно в связи с ведением Государственного реестра служащих. Одним из средств должен стать централизованный учет руководящих кадров государственной службы в рамках РБКИ. Именно эти кадры представляют особый интерес для формирования резерва кадров на региональном уровне.

Необходимость такого механизма оправдывает даже дублирование кадровой информации в РБКИ по отношению к данным ведомственного кадрового учета, ибо у них различные цели и потребители. Кроме того, относительно большое количество государственных служащих, подлежащих учету, необходимость оперативной актуализации кадровой информации требуют создания распределенной базы ее данных с дублированием этой информации в централизованный РБКИ. Вопросы определения объема учитываемого контингента на каждом уровне, порядка сбора и обмена кадровой информацией определяются нормативными актами. Централизованный учет руководящих кадров в рамках РБКИ также позволит обеспечить эффективный подбор и расстановку руководящих кадров, их ротацию между ведомствами.

Наконец, основанием для создания РБКИ, как автоматизированной информационной системы, являются высокие требования к качеству анализа кадровой информации для высшего политического руководства республики. Эти требования, с одной стороны, оправдывают даже относительно высокие расходы на создание и ведение РБКИ, а, с другой, не могут быть оперативно удовлетворены иным способом без применения новых информационных технологий, без использования, «безбумажной» технологии. Региональный банк кадровой информации явится средством создания, ведения и развития информационных ресурсов регионального государственного управления.

Проведение политики «централизации» и интеграции в регионе с использованием информационных ресурсов может значительно повысить эффективность деятельности администрации.

Создание РБКИ позволяет обеспечить политическое руководство республики, управления региональной государственной службы справочными и другими информационными материалами по вопросам проведения кадровой политики, включая вопросы создания резерва управленцев на высшие должности. Для этого необходимо иметь при РБКИ группу квалифицированных аналитиков-специалистов по кадровой деятельности.

Обеспечение высшего качества аналитической обработки кадровой информации, в свою очередь, возможно на основе:

* расширения базы учитываемого контингента государственных служащих;
* определения оптимальных показателей на каждого субъекта учета, особенно отражающих качественные признаки;
* унификации состава и формы представления данных для различных категорий работников;
* включения неформализованных показателей;
* унификации и согласованности методов и средств ведения федеральных и региональных баз данных и средств анализа;
* обеспечения целостности системы кадровых данных и др.

Удовлетворение подобных требований возможно лишь в условиях применения прогрессивных информационных технологий. То есть речь идет о создании централизованной в рамках региона системы кадровой информации, работающей на основе единых принципов, методик, стандартов и критериев.

Учитывая, прежде всего, финансовые трудности, РБКИ предлагается место в составе новой структуры - единого управления кадровой политики региона, информация о кадрах в котором будет закладываться по степени иерархичности, начиная от высших органов государственной власти и кончая муниципальным уровнем.

РБКИ является уникальным инструментом руководства региональной госслужбы. Требования к нему в полной мере могут быть удовлетворены лишь на основе интеграции результатов деятельности многих органов представительной и исполнительной власти, их кадровых служб во взаимодействии с субъектами и объектами кадровой деятельности. Многие из этих субъектов используют собственные информационные системы, с которыми может взаимодействовать РБКИ. При создании структурной схемы взаимодействия РБКИ с пользователями и источниками важным фактором является их определение и разграничение.

Возможно, что в существующей сегодня иерархии госаппарата целесообразно произвести деление на внутренние источники информации, которые одновременно являются конечными пользователями, и внешние – первичные источники информации. Разумеется, держателями источников информации являются руководители аппаратов госструктур, их кадровые и учебные подразделения. Состав внешних и внутренних источников является открытым.

Основным предназначением РБКИ является централизованное хранение кадровой информации, унификация методов, данных и процедур обработки данных по работе с кадрами, использование инструментария профессионально-психологической диагностики, включая профессиограммы, методики прогноза индивидуальной служебной перспективы с учетом личного потенциала кадров при ведении баз данных, информирование региональных государственных органов об информационных ресурсах банка.

Как представляется, «без революционных потрясений» можно сделать шаг вперед по пути создания системы, способной компетентно и результативно регулировать общественные отношения, инициировать прогрессивные, социально-ориентированные проекты, стоять на страже закона и правопорядка. Это позволит не только минимизировать проявление факторов торможения в деятельности властных структур регионов, но и повысить эффективность всего государственного управления, поможет формированию в общественном сознании позитивного имиджа государственной власти, укреплению доверия к ней, расширению социальной базы ее поддержки.

Исходя из вышесказанного, было бы крайне полезным создание и применение РБКИ в государственном управлении. Это особенно важно при формировании резерва кадров, их подборе и аттестации. Внедрение регионального банка кадровой информации в территориальном управлении будет способствовать упорядочению работы госаппарата в целом, установлению четких требований к кадрам по каждой должности, стимулированию профессионального развития и духовно-нравственного укрепления государственной региональной власти.

Таким образом, совершенствование государственного регионального управления на основе новых информационных технологий, интеллекта, компетентности и профессионализма его кадров – мощное и рациональное средство построения новой системы государственного управления, так необходимой для сегодняшней России.

# 14 Формирование нормативно-правовой базы в сфере кадрового обеспечения в государственных и муниципальных органах управления.

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.

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 государственных и муниципальных органах управления 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.

Особое внимание, при рассмотрении проблемы формирования нормативно-правовой базы системы кадрового обеспечения учреждений образования, необходимо обратить на следующие законы:

Федеральный закон «Об образовании»- данный закон вводит общие нормы, позволяющие субъектам РФ осуществлять собственное правовое регулирование, т.е. издавать законы регионального значения, которые бы не противоречили федеральному закону.

Так, в частности, ст. 53 вышеуказанного закона определяет круг лиц, которые имеют право заниматься педагогической деятельностью; ст. 54 регулирует положение об оплате труда работников образовательных учреждений; права работников образования, их социальные гарантии устанавливает ст. 55.

- Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового положения об общеобразовательном учреждении» № 1008 от 15.03.00 г. – данное постановление регулирует общие положения по организации общеобразовательного учреждения и его управления, устанавливает участников общеобразовательного процесса, а также определяет, что является имуществом и средствами общеобразовательного учреждения.

- Приказ Министерства образования «Об утверждении тарифно-квалификационных характеристик (требований) по должностям работников учреждений образования, объемных показателей по отнесению учреждений образования по группам оплаты труда» № 622 от 14.12.95 г. - определяет специфические вопросы, касающиеся системы образования.

- Приказ Министерства образования № 1908 от 26.06.00 г. «Положение о порядке аттестации педагогических и руководящих работников государственных и муниципальных образовательных учреждений» - освещает основные положения по организации и срокам проведения аттестации педагогических и руководящих кадров; определен состав и регламент аттестационной комиссии; вопросы, касающиеся реализации решений аттестационной комиссии.

Анализ нормативно-правовой базы, регулирующей и формирующей систему кадрового обеспечения образовательных учреждений, показал, что в настоящее время такая база создана и способствует эффективности работы вышеуказанной системы.

# 15 Зарубежный опыт в формировании системы кадрового обеспечения

Российская Федерация на современном этапе своего развития переживает процесс становления установления новой государственности, утверждение таких принципов и методов управления общественными процессами, кадровой политики, которые совместимы с социально- ориентированной рыночной экономикой. В отношении зарубежного опыта, российские ученые уже преодолели крайности, связанные как с полным отрицанием его применимости в условиях России, так и с попытками его полного копирования. Сам по себе зарубежный опыт неоднозначен. С одной стороны, каждый опыт несет на себе отпечаток национально-специфических условий тех стран, в которых он развивается. С другой стороны, в большинстве случаев можно выделить общезначимые, универсальные принципы, подходы в сфере кадровой политики, а в частности в системе кадрового обеспечения государственных и муниципальных учреждений.

При рассмотрении данного вопроса, в первую очередь, следует обратить внимание на опыт Японии. Реформы административно-государственного управления, проводимые в Японии, направлены на поиск новых форм и баланса в отношениях между государственными и общественными структурами. Характерные черты японского госаппарата – широкие властные полномочия, сильная кадровая политика, высокая организационная эффективность, внутренняя устойчивость, компетентность и т.п. Основной закон в области регулирования государственной службы, а в частности системы кадрового обеспечения учреждений – Закон о госслужащих 1947 г.

Сильная система кадрового обеспечения государственных и муниципальных учреждений, также, является характерной особенностью японской системы управления. Руководящим органом в данной сфере выступает Кадровое агентство, созданное в 40-х гг. ХХ века.

Первоочередное внимание агентство уделяет вопросам найма на службу, при этом принята экзаменационная система поступления.

Высокая организационная эффективность госслужбы основывается на высоком уровне системы кадрового обеспечения учреждений. В целом же, аппарат управления Японии выполняет одну из важнейших задач – сохранение стабильности государства в период перемен.

Опыт, в области формирования системы кадрового обеспечения, муниципальных органов власти западноевропейских стран, показывает, что с начала 80-х гг. ХХ века госаппарат столкнулся с серьезными проблемами. Вышеуказанные проблемы привели к возникновению качественных и количественных требований к работе государственных и муниципальных служащих. В большинстве таких стран в результате децентрализации функций региональных и местных органов управления умножились и усложнились.

В некоторых странах, например, в Бельгии, на общенациональном уровне задача формирования системы кадрового обеспечения учреждений не ставится. Местные органы власти самостоятельно решают проблемы кадровой политики и обучения кадров. Преимущество такого варианта – невмешательства центра. Недостаток же в том, что система требований к подготовке кадров и ее качество различны в силу неодинакового финансового потенциала отдельных местных органов управления.

В Швейцарии, Великобритании система кадрового обеспечения организуется либо непосредственно национальными союзами местных органов управления, либо они интенсивно подключены к системе этой подготовки. Этот вариант позволяет местным органам оставаться в определенной самостоятельности, и в то же время, позволяет тем из них, которые находятся в трудном материальном положении воспользоваться помощью общенационального союза. При этом управление системой кадрового обеспечения остается в руках местных органов управления.

До 80-х ХХ века, в Голландии, система кадрового обеспечения учреждений ограничивалась рекрутированием рабочей силы и ее отбором.

В настоящее время, в Голландии, система кадрового обеспечения подчиняется целям организации, становится инструментом их достижения.

Важным моментом является то, что в странах Западной Европы в формировании системы кадрового обеспечения учреждений существуют проблемы, для решения которых Комиссия Европейского Союза (ЕС) приняла Декларацию основных принципов кадровой политики региональных и местных органов управления.

Декларация является важным инструментом при решении проблем в системе управления персоналом, ее принятие стало важным шагом на пути формирования кадровой политики, а в частности вопросов кадрового обеспечения учреждений.

Реформирование системы государственной и муниципальной службы в России и других странах переходного типа, требует пристального внимания к проблеме морали в деятельности руководителей и служащих.

Так, в США существует развитое законодательство в области административной этики. Основными направлениями деятельности, здесь, являются: введение запретов с установлением санкций; получение информации о финансовом положении госслужащих; гарантирование конфиденциальности; регулирование отдельных групп служащих.

Важным средством, позволяющим выработать общее руководство для этического поведения госслужащих, является Кодекс этики, разработанный в 1924 г. Международной ассоциацией городского управления. Сегодня 36 штатов и большинство профессиональных ассоциаций США имеют свои Кодексы этики.

Необходимо подчеркнуть, что вопрос административной этики является одним из основных в формировании системы кадрового обеспечения учреждений в США. Этические проблемы остро стоят во многих странах мира, и Россия в этом не исключение.

Анализ приведенных выше данных позволяет сделать следующие выводы.

Вышеуказанным странам присущ различный подход к системе кадрового обеспечения учреждений. Так, если в странах Западной Европы, в США основными требованиями являются корректность, порядочность, этика, то в Японии и Голландии – знания, эрудиция, способность анализировать являются приоритетными.

Необходимо отметить, что анализ зарубежного опыта в системе кадрового обеспечения государственных и муниципальных учреждений позволяет утверждать, что можно использовать ряд положительных наработок, в процессе кадрового обеспечения учреждений России.

Особое внимание нужно обратить на тот факт, что обращение к зарубежному опыту может быть уместным, и в научном плане корректным, лишь при всестороннем его рассмотрении, анализе не только чисто «управленческой» проблематики, но и особенностей социально-политического развития тех стран, которые выступают в роли носителей изучаемого опыта.

Необходимо, также, учитывать, что Россия – многонациональная страна. Это значит, у системы кадрового обеспечения учреждений России должна быть внутренняя, только ей присущая функция: удовлетворять интересы страны в становлении, формировании нового общества. Очень важно, чтобы Россия на этом этапе умела воспользоваться тем потоком информации, который на нее обрушился в сфере кадровой политики и, в частности, в ее основном элементе – системе кадрового обеспечения государственных и муниципальных учреждений, к коим относятся и учреждения образования.

# 

# 

# Заключение

Завершая рассмотрение теоретических и практических проблем управления кадровым потенциалом региона, подчеркнем, что к необходимости их решения общество поворачивается, не так быстро, как хотелось бы. Причина кроется в сложности этих проблем. Они весьма близко примыкают к еще более сложной и близкой проблеме любого общества - проблеме власти. Однако надо отдавать себе отчет в том, что есть проблемы управления кадровым потенциалом, которые, с одной стороны обращены в сторону общества, а, с другой, - в сторону самих властных механизмов в государственном управлении. Их надо четко разводить и решать.

В первом случае роль государства состоит в том, чтобы выработать такие теоретические основы - принципы, механизмы и технологии, которые бы создали самые благоприятные условия для реализации творческого начала человека, задавали единые правила игры для всех субъектов кадровой политики. В основе этих теоретических постулатов должен лежать анализ объективно протекающих процессов в сфере человеческой практики, человеческой деятельности. Цель при этом должна быть одна: обеспечить максимальное приращение кадрового потенциала региона и рационально им распорядиться в интересах динамичного развития общества.

Во втором случае речь должна идти о кадровой политике, которая также базируется на общих закономерностях развития человеческой деятельности, и в то же время, учитывает специфику такой сферы социального управление, какой выступает государственное управление, государственная служба. Здесь речь идет о государственной кадровой политике, о таких принципах и механизмах, которые формируют качество самого государства, его человеческую составляющую. Но не только формируют, но и задают такие правила игры, которые оберегают государственное управление от непрофессионалов, а, с другой стороны, востребуют в свою сферу профессионалов.

Нужен цивилизованный рынок труда, регулируемый государством, с четким и устойчивым правовым полем. Без разумной и действенной политики государства такой рынок сформировать невозможно.

В решении этих проблем общество, наука, наработали немалый исторический опыт, сформировано немало различных подходов. По мере установления в обществе демократических отношений и признания права человека свободно распоряжаться своими способностями, все их многообразие эволюционирует к пониманию того, что его профессиональные способности, профессиональный опыт - это важнейшее национальное достояние, а в основе кадровой политики должен лежать деятельный подход. Понимание и признание этого вывода должно быть осознано, в первую очередь, в рамках теории и практики государственной кадровой политики.

# Список использованной литературы.

I. Законодательные и нормативные документы.

1. Конституция Российской Федерации. - М., 1993.
2. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Россия на рубеже эпох».
3. Федеральный закон РФ «Об основах государственной службы Российской Федерации». 5.07.1995г.
4. Федеральный закон РФ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» 25.09.97г.:
5. Федеральный закон РФ «Об Общих принципах организации местного самоуправления РФ» 12.08.1995 г.
6. Кодекс законов о труде Российской Федерации. М. 1992.
7. Указ Президента Российской Федерации «О повышении квалификации и переподготовке федеральных государственных служащих». Сбор. законодательства РФ - 1994. - № 3.
8. Указ Президента Российской Федерации «О реестре государственных должностей федеральных государственных служащих». Сбор. законодательства РФ - 1995. - № 7.
9. Указ Президента Российской Федерации «О некоторых социальных гарантиях лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной службы». Сбор. законодательства РФ - 1995. - № 34.
10. Указ Президента Российской Федерации «О первоочередных мерах по улучшению работы с кадрами в системе государственной службы и реализации закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» Сбор. законодательства РФ - 1995. - № 37.
11. Указ Президента Российской Федерации «О квалификационных требованиях по государственным должностям государственной службы». Сбор. законодательства РФ - 1996. - № 6.
12. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении положения о проведении аттестации федерального государственного служащего». Сбор. законодательства РФ - 1996. - № 11.
13. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении положения о проведении конкурса на замещение вакантных государственных должностей федеральной государственной службы». Сбор. законодательства РФ - 1996. - № 18.
14. Указ Президента Российской Федерации «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы». Сбор. законодательства РФ - 1996. - № 24.
15. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении перечня государственных должностей федеральной государственной службы». Сбор.законодательства РФ - 1997. - № 36.
16. Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих». Сбор. законодательства РФ - 1997. - № 36.
17. Постановление Правительства Российской Федерации «Об организации работы в области подготовки кадров для рыночной экономики». Собр. актов Президента и Правительства РФ. - 1993. -№ 46.
18. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения о проведении конкурса при приеме на работу в центральные органы федеральной исполнительной власти». Собр. актов Президента и Правительства РФ. - 1993. -№ 32.
19. Постановление Правительства Российской Федерации «Об организации переподготовки, повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти». Собр. актов Президента и Правительства РФ. - 1994. -№ 20.

II. Научные источники.

1. Абалкин Л.И. Диалектика социалистической экономики. М., 1987.
2. Алексеев Ю.П. Основы местного самоуправления. М., 1996.
3. Андреев С.В. Кадровый потенциал и проблемы занятости в условиях перехода России к рыночным отношениям. М., 1997.
4. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990.
5. Афанасьев В.Я. Корнев И.К. Введение в государственное управление. М., 1998.
6. Барышников Ю.Н. Модели управления персоналом: зарубежный опыт и возможность его использования в России. М., 1998.
7. В море вакансий. – М.: Газета: «Труд» 13 августа 1997г.
8. Вебер М. Избранные произведения. М., Прогресс, 1990.
9. Государственная кадровая политика и механизм ее реализации. Под редакцией Е.В.Охотского М. - РАГС 1998.
10. Дмитриев Ю.А. Формирование экономического механизма местного самоуправления. Владимир, 1990.
11. Злочевский И.А. Профессиональное ядро структур регионального управления. М., 1994.
12. И. Липсиц - «Экономика без тайн», Москва «ДЕЛО» 1993 г.
13. Киселев А.Г., Журнал «Менеджмент в России и за рубежом», №5, 1999
14. Костенко. И.А. Управление кадрами в новых экономических условиях. Верхняя Волга, 1997 г.
15. Кочеткова А.И. Основы управления персоналом М.ТЕИС, 1999.
16. Любимов Л. Л., Липсиц И. В. Основы экономики. – М.: «Просвещение», - 1994 г.
17. Марр Р., Шмидт Г. Управление персоналом в условиях социальной рыночной экономики. М., 1997.
18. Муниципальный и региональный менеджмент. Концепция программы, методические разработки. Под ред. Алексеева Ю.П., Алисова А.Н., Гапоненко А.Л., М., 1995.
19. Ойкен В. Основы национальной экономики. М., Экономика, 1996.
20. Омаров А.М. Управление и человек. М., Политиздат. 1989.
21. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих. М., Дело, 1996.
22. Психология управления: Курс лекций под редакцией М.В.Удальцова. НГАЭиУ, 1999.
23. Райсберг Б. А. Введение в экономику. – М.: МП «Новая школа» 1993 г.
24. Райсберг Б. А. Основы экономики и предпринимательства. – М.: МП «Новая школа», 1993 г.
25. Рынок труда в РФ и потребность российских предприятий в иностранных работниках – М.: «Вопросы экономики» 01.96 г.
26. Советский энциклопедический словарь. М., 1981.
27. Советский энциклопедический словарь. М., 1981.
28. Сосновская Л.Н. Вуз и рынок. М.Дело, 1992.
29. Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика. М., 1998.
30. У безработицы юное лицо. – М.: Газета: «Труд» №233 1997г.
31. Фишер С. и др. Экономика – М.: «ДЕЛО» Лтд, 1995 г.
32. Шаховой В.А. Кадровый потенциал системы управления. М., 1985.
33. Шекшня С.В. Управление персоналом современной организации. М, Интел-Синтез, 1996.
34. Шумпетер Й. Теория экономического развития. М., 1982.