

Л.С. Вечер

ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА



Лидия Вечер

**Государственная
кадровая политика и
государственная служба**

«Высшая школа»

2013

УДК 35.08(476)(075.8)
ББК 67.401(4Беи)я73

Вечер Л. С.

Государственная кадровая политика и государственная служба / Л. С. Вечер — «Вышэйшая школа», 2013

Рассматриваются роль и место государственной кадровой политики в государственном управлении; теоретические и методологические основы государственной кадровой политики и государственной службы; механизмы реализации государственной кадровой политики; организация работы с руководящими кадрами в системе государственных органов в Республике Беларусь; кадровые процессы и кадровые технологии в государственном управлении; нравственно-этические основы государственной кадровой политики и государственной службы; основы правового положения государственных служащих и особенности прохождения государственной службы в Республике Беларусь. Предназначено для слушателей управленческих специальностей, преподавателей вузов, работников сферы административного управления.

УДК 35.08(476)(075.8)
ББК 67.401(4Беи)я73

© Вечер Л. С., 2013
© Вышэйшая школа, 2013

Содержание

Введение	6
Тема 1. Государственная кадровая политика, ее роль и место в государственном управлении	8
1.1. Понятие, сущность, место государственной кадровой политики в государственном управлении	8
1.2. Государственная кадровая политика как подсистема государственного управления	14
1.3. Предмет и задачи дисциплины «Государственная кадровая политика и государственная служба»	22
Тесты	24
Тема 2. Теоретические основы государственной кадровой политики и государственной службы	29
2.1. Теоретические аспекты формирования и развития кадрового потенциала страны	29
2.2. Кадровое обеспечение органов государственного управления	34
2.3. Воспроизводство и классификация кадров	38
2.4. Основные направления планирования кадровой политики	41
Тесты	44
Тема 3. Методологические основы государственной кадровой политики и государственной службы	51
3.1. Методологические подходы, обеспечивающие качество кадрового потенциала. Цели и задачи государственной кадровой политики	51
3.2. Субъекты и объекты государственной кадровой политики. Подходы, принципы, функции	53
3.3. Методы исследования государственной кадровой политики и государственной службы	62
Тесты	65
Конец ознакомительного фрагмента.	69

Лидия Вечер
Государственная кадровая
политика и государственная служба

© Вечер Л. С., 2013

© Оформление УП «Издательство “Вышэйшая школа”», 2013

Введение

Государственная кадровая политика понимается не только как общенациональная стратегия развития совокупного кадрового потенциала, но и как одно из направлений реализации государственной политики. Она занимает равноправное место в ряду с экономической, социальной, военной (оборонной), культурной, образовательной, информационной, правовой, экологической, молодежной, внешней политикой. Без сопоставления государственной кадровой политики с другими отраслевыми направлениями политики государства сложно определить ее содержание, направленность, этапность, приоритеты, так и другие направления политики вряд ли могут быть эффективно реализованы вне взаимодействия с кадровой политикой и без соответствующего целенаправленного кадрового обеспечения. Любые действия, связанные с разработкой государственной кадровой политики (подготовка концепции, программы, ее организация, реализация и т. д.) должны вписываться в данный контекст.

Государственная кадровая политика охватывает всю систему перспективной и скоординированной работы с кадрами.

На основе государственной кадровой политики Республики Беларусь в каждом государственном органе, на государственном и частном предприятии разрабатывается своя конкретная кадровая политика, вытекающая из целей, задач и основных функций соответствующего органа управления. Она проводится через аппарат (администрацию), его структуру и персонал.

Выработка государственной кадровой политики отнесена к числу стратегических задач общегосударственного значения.

Формирование государственной кадровой политики – сложный, многогранный процесс, в котором переплетаются объективные и субъективные факторы, важно соблюсти соотношение новаторства и преемственности. Кадры – наиболее стабильный социальный элемент общества и государства, носитель их традиций и опыта. Именно кадры сохраняют эти качества даже при смене общественно-политического строя, изменении структур и устройства государства.

Нельзя пренебрегать и теоретико-методологическими аспектами разработки государственной кадровой политики, не уделять должного внимания осознанию ее объективной и конкретно-исторической обусловленности, анализу накопленного в этой сфере практического материала, выявлению насущных кадровых потребностей развития государства.

Реализацию государственной кадровой политики осуществляет государственная служба. Государственная служба представляет собой необходимый и важный элемент структуры государства. Она является связующим звеном государства и общества.

Учебное пособие «Государственная кадровая политика и государственная служба» имеет следующую структуру: теоретико-методологические аспекты государственной кадровой политики рассматриваются в темах 1–3; вопросы организации государственной кадровой политики раскрывают темы 4–9, государственной службы – темы 10–14. Логика построения учебного пособия направлена на последовательное изучение основных этапов и направлений разработки и реализации государственной кадровой политики и государственной службы.

Учебное пособие подготовлено на основе документов и опубликованных материалов отечественных и зарубежных авторов, предназначено слушателям Института государственной службы Академии управления при Президенте Республики Беларусь, может быть использовано для руководителей и специалистов государственных органов, преподавателей вузов.

Автор

Тема 1. Государственная кадровая политика, ее роль и место в государственном управлении

1.1. Понятие, сущность, место государственной кадровой политики в государственном управлении

Управление человеческими ресурсами есть **основное содержание кадровой политики**. Оно направлено, во-первых, на формирование качественного кадрового потенциала и удовлетворение потребностей общественного производства в квалифицированных кадрах, во-вторых, на обеспечение эффективной занятости трудоспособного населения и его оптимальное разделение между отраслями и регионами страны, в-третьих, на рациональное использование персонала предприятий, организаций, учреждений.

Таким образом, под **государственной кадровой политикой** следует понимать интегрированную функционально организованную систему научных знаний, идей, взглядов, принципов, приоритетов, государственно-служебных отношений, направленных на установление целей, задач, характера этой политики (теоретико-методологический компонент); комплекс государственно-правовых и организационно-практических мероприятий, регулирующих разработку и применение механизмов, форм, методов, функций, технологий кадровой деятельности (подбор, распределение, обеспечение должностного роста, ротация, обучение, формирование и профессиональное использование кадрового резерва, мотивация, оценка, социально-правовая защита персонала и т. д.); установление профессиональных критериев, стандартов и квалификационных требований к кадрам, обеспечивающих их эффективную профессиональную реализацию в конкретно-исторических условиях развития страны.

В общем виде кадровая политика – **важнейшая составляющая государственного управления**, призванная посредством тщательного отбора лучших кадров превращать людские ресурсы из фактора природы в культурно-производственный, профессиональный фактор развития общества. Успех кадровой политики строится на знаниях о природе и социальной обусловленности человеческих возможностей, сущностных сил работника и реализации этих сил в социально-трудовом процессе, в конкретной профессиональной среде.

Государственная кадровая политика структурируется в рамках уровней и основных ветвей государственного управления. В этом плане необходимо выделить республиканский, региональный и местный уровни.

В реальной практике меры государственной кадровой политики достаточно четко делятся на несколько основных контуров направлений в зависимости от активности участия в них государственных и местных органов управления.

Первое направление – обеспечение занятости и деловой карьеры всех профессионально подготовленных работников и специалистов.

Второе направление – работа со специалистами бюджетной сферы.

Третье и четвертое включают работу с государственными служащими и элитным (руководящим) составом. Эти направления наиболее организованы и поддаются анализу и регулированию с точки зрения механизмов кадровой политики.

Приоритетное место в государственной кадровой политике занимает кадровое обеспечение системы государственного управления.

Кадровая политика затрагивает идеологию, экономику, культуру, всю социальную сферу. Поэтому для решения кадровых проблем огромное значение имеет сильная социаль-

ная политика государства, в центре которой человек с его потребностями, интересами и устремлениями.

Социальные факторы, такие как характер, содержание и условия труда, ориентация труда, культура производства, социально-бытовое обслуживание человека, его жизненные условия, организация отдыха и досуга прямо или косвенно влияют на формирование и развитие человеческих ресурсов, а значит на совершенствование качественного кадрового потенциала. Приоритетное расширение социальной сферы (сети общеобразовательных и здравоохранительных учреждений, предприятий бытового обслуживания, культурных заведений, спортивных сооружений, а также повышение уровня их социального обслуживания) призвано улучшить качество формирования и подготовки кадрового потенциала и на этой основе решить проблемы эффективного кадрового обеспечения различных отраслей общественной, производственной и государственной деятельности.

Государственная кадровая политика выступает как ***составная часть государственной политики в области эффективного управления, как важнейший инструмент реализации программ, планов, концепций***. Она должна иметь концептуальные подходы к решению поставленных задач, четкие программы действий, так как создание сильного и эффективного государства невозможно без наполнения его структур профессионально подготовленными кадрами. Сегодня практически отсутствует прямая зависимость качества образования и карьерного роста, а поскольку политика проводится через людей, без осознания стратегии развития кадрового корпуса, без выработки единых правил на кадровом поле невозможно обеспечение стратегии развития Республики Беларусь.

Кадровая политика дает возможность увязать (объединить, согласовать) управленческие действия при проведении технической и экономической политики в отраслях народного хозяйства.

Для эффективного управления кадровой политикой в отраслях народного хозяйства создается система оперативного учета и анализа кадров, отражающая в каждый конкретный момент деятельности действительное состояние кадров за определенный промежуток времени на всех уровнях управления: от предприятия до министерства. Получаемая с помощью этой системы информация позволяет периодически оценивать тенденции изменения состава кадров в отрасли, разрабатывать научно обоснованные и комплексные прогнозы и планы потребности в кадрах и на этой основе формировать кадровую политику, согласующуюся с планами социального развития отраслей народного хозяйства.

Организационные функции подбора, которые включают расстановку, выдвижение и подготовку кадров, занятых в управлении, все в большей степени ориентируются на социальные процессы, что способствует повышению единства и сплоченности действий, ответственности за порученную работу, росту эффективности управленческого труда в целом и в конечном итоге росту эффективности системы управления.

В настоящее время планы социального развития составляют часть государственного плана, они включены в официальную отчетность по реализации планов технического и экономического развития. Это означает, что социальные проблемы наряду с техническими и экономическими приобретают решающее значение, т. е. планирование кадровой политики реализуется в планировании социального развития на всех уровнях.

Государственная кадровая политика (если она определена в правовом отношении): 1) формируется на основе изучения тенденций социального развития и представлена легитимными социальными институтами государства; 2) задает наиболее общие правовые основы кадровой политики для общества в целом и для всех остальных субъектов кадровой политики;

3) носит обязательный характер для всех субъектов кадровой политики; 4) в качестве объекта государственной кадровой политики выступает кадровый потенциал всех сфер

общества в той части, которая отражает наиболее общие правовые основы его формирования и использования.

Объектами регулирования государственной кадровой политики являются человеческие ресурсы, а именно: содержание и качество развития профессионального кадрового потенциала, востребованность в обществе (для этого могут использоваться различные средства: экономические и административные методы, жесткое планирование, распределение, закрепление); защита общества от непрофессионализма (лицензирование деятельности в сложных и опасных видах труда); поддержка интересов профессионалов (установление системы льгот, гарантий, ограничений).

От состояния кадров, прежде всего государственных структур и научно обоснованной государственной кадровой политики, во многом зависит благополучие государства.

Таким образом, кадровая политика имеет свою объективную логику, отражая уровень развития общества, его потребности, а также возможности общества и государства удовлетворить эти потребности (повышение профессионализма кадров с учетом закономерностей развития кадровых процессов и их зависимости от характера и уровня общественного, политического и экономического строя).

Кадровая политика – основное направление организации социума, действенный рычаг управления, посредством которого изменяется весь ход общественного развития. Она включает ряд различных областей социального управления: 1) демографическую политику; 2) политику в области образования и профессиональной ориентации; 3) политику занятости;

4) политику в области труда и заработной платы и др.

Развитие человечества в целом можно рассматривать как глобальный социальный процесс, который протекает в трех основных сферах коллективной деятельности – духовной, политической, материальной. Развитие всей социальной жизни, каждой цивилизации и каждого этноса – результат взаимодействия этих сфер. В разные исторические эпохи превалирует одна из сфер организации социальной жизни, циклически и закономерно уступая доминирующее положение следующей сфере, что влечет за собой глобальные социальные изменения. Оптимальное развитие социума предполагает гармоничное сочетание всех трех сфер при объединяющем признании общезначимости духовных ценностей. Организующей основой всестороннего развития общества в современных условиях может выступить кадровая политика, основанная на познании и использовании закономерностей социальной динамики и служащая интересам как государства, так и гражданского общества.

Востребованность профессии (по оценкам западных социологов) также зависит от закономерностей развития социальной жизни. Цикл управленческих профессий начинается с доминирования инженеров и других технических специалистов среди высших административных работников, затем наступает этап, когда на эти посты выдвигаются люди, вышедшие из сферы маркетинга, после финансисты и юристы. Вершиной цикла управленческих профессий является назначение специалиста в области управления человеческими ресурсами высшим административным работником. Поэтому одной из задач современной кадровой политики является формирование высших эшелонов управления и укомплектование ключевых должностей на всех уровнях социальной иерархии экономическими кадрами с одновременной подготовкой специалистов следующей управленческой «волны».

Анализ путей достижения этой цели предполагает: 1) оценку состояния трудовых ресурсов в стране; 2) характеристику современного состояния системы подготовки кадров.

Следует признать, что система образования и повышения квалификации кадров не в состоянии удовлетворить требования, которые предъявляются к ней работодателями, будь то государство или бизнес. Проблемы, на которые жалуются управленцы и предприниматели – это слабый спрос на отечественную продукцию, нехватка инвестиционных ресурсов, недостаток оборотных средств, все это дополняется тревогой за состояние трудовых ресурсов.

Ценность хорошего специалиста высока. Мобильность трудовых ресурсов непрерывно усиливается, а учитывая, что вознаграждение за труд в развитых странах существенно выше, чем в нашей стране, лучшие кадры оказываются за границей. В результате отечественная экономика рискует лишиться одного из немногих своих конкурентных преимуществ – относительно дешевых квалифицированных трудовых ресурсов.

К сожалению, во многих государственных организациях и на предприятиях, а также в частной сфере, бережное отношение к своим работникам еще не стало нормой управленческой жизни. Зачастую нет программ развития персонала, продуманных систем мотивации, работоспособных схем поиска и оценки работников.

Существующая система подготовки управленческих кадров не всегда дает специалистам знания, достаточные для работы в сегодняшних условиях функционирования экономики. Прежде всего это касается квалифицированных управленцев высшего звена, которых на Западе именуют «топ-менеджеры». Схемы подготовки, апробированные мировым опытом показывают, что на обучение таких специалистов необходимо 10–15 лет.

Реформы 1990-х гг. сопровождалась существенными потерями кадрового потенциала страны, прежде всего его физической, интеллектуальной, социальной и технико-технологической составляющих. Понизился интеллектуальный ресурс не только в промышленности и сельском хозяйстве, но и в науке, где число занятых за последние 10 лет уменьшилось в 2–3 раза.

Ухудшилась техническая вооруженность кадров. В результате кадровый потенциал используется нерационально, не в полной мере отвечает задачам социально-экономического развития. Государственное регулирование трудовых и кадровых отношений фактически не имеет эффективных механизмов.

Сегодня формирование и развитие кадрового потенциала в Республике Беларусь в своей основе обеспечиваются системой профессионального образования, повышения квалификации и переподготовки кадров, созданной в предшествующие годы. Благодаря этому, сохраняется высокий образовательный уровень кадров предприятий и организаций. К тому же в результате рыночных преобразований возник ряд новых факторов, влияющих на улучшение кадрового потенциала. Среди них – развитие частнособственнической инициативы и предпринимательства, вовлечение в этот процесс многих талантливых молодых людей, раскрепощение труда, конкуренция рабочей силы на рынке труда, подготовка для рыночной экономики многочисленных кадров предпринимателей, финансистов, менеджеров, государственных служащих.

Особо следует отметить специфику подготовки государственных служащих. Если экономика бизнеса воспитывает «футболиста», то экономика государственной службы воспитывает «судью на поле», который должен обеспечить соблюдение правил игры и аргументировано применить красную карточку при нарушении правил. Правила игры должны знать и игроки и судьи, но использовать эти знания они должны по-разному. И этому надо учить. Данная специфика пока учитывается не всегда. Во всех учебных заведениях студентов обучают чуть ли не по одним и тем же программам, не делая различий, готовят ли они государственных служащих, кадры для частного бизнеса, инженера или руководителя производства.

Если посмотреть на корпус чиновников, в целом получается следующая статистика: большинство (более 85 %) государственных служащих имеют высшее образование, остальные доктора и кандидаты наук. В органах государственного управления их занято соответственно 25 и более 280. Однако не все получили специальную подготовку (в том числе в системе государственного управления). Многие работают не по базовой специальности, превагируют политехнические специальности.

Особая роль в обучении управленческих кадров отводится Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

Формирование кадрового потенциала должно осуществляться в соответствии с основами конституционного строя и с учетом смены ценностей и социальных приоритетов, масштабной экономической трансформации.

Цель этого процесса – подготовка профессионалов, конкурентоспособных на рынке труда, свободно владеющих профессией и ориентирующихся в смежных областях деятельности.

Успешное решение задач формирования и развития кадрового потенциала, обеспечение адекватности его структуры тенденциям социально-экономического развития страны основывается на следующих условиях:

- принятие комплекса правовых актов, призванных обеспечить концептуальные направления, принципы и средства работы с персоналом;
- необходимость государственного контроля за реализацией кадровой политики;
- создание эффективной системы профессионального образования, включающей государственные и негосударственные учебные заведения и образовательные центры, обеспечивающие непрерывность подготовки, переподготовки и повышения квалификации как с отрывом, так и без отрыва от производства;
- создание инфраструктуры государственной кадровой политики: рекрутинговых и информационных агентств, центров оценки персонала и служб занятости, гарантирующих соответствие структуры профессионального образования потребностям территорий и региональных рынков труда и т. д.;
- наличие эффективных механизмов регулирования рынка труда, гарантирующих равные права при найме на работу и увольнении по установленным юридическим основаниям, исключаящие дискриминацию граждан, предусматривающие экономическую заинтересованность работодателя в высоких профессиональных качествах персонала и т. д.

Результативность механизмов обеспечения этих характеристик определяется уровнем политической, правовой и организационной культуры субъектов кадровой политики и их ответственностью перед будущими поколениями.

Очень важна отработка механизмов востребования кадрового потенциала.

Механизмы должны быть ориентированы на выработку условий, при которых человек, начиная со школы, становится объектом внимания социальных институтов. Социальные институты призваны помочь субъекту в профессиональном самоопределении и выборе профессии, создать в соответствии с квалификацией равные условия при найме на работу, исключаящие дискриминацию в оплате труда, а также при увольнении. Они формируют условия, гарантирующие экономическую заинтересованность руководителей предприятий в приеме на работу лиц с ограниченной трудоспособностью.

Государство должно искать эффективные технологии выявления согласования и своевременного учета в кадровой политике многообразных интересов, предпринимать необходимые действия по обеспечению равенства возможностей на рынке труда между мужчинами и женщинами, проводить целенаправленную политику по предоставлению инвалидам равных с другими гражданами возможностей при реализации гражданских, экономических, политических и других конституционных прав и свобод.

Государство обеспечивает защиту общества от непрофессиональных действий граждан, занятых в управлении, что достигается системой мер, среди которых важное место занимают следующие:

- разработка эффективных норм и ограничений (правовых, организационных, экономических) по обеспечению деятельности, требующей специальной подготовки;
- усиление открытости, конкуренции и рыночной мотивации в сферах профессиональной деятельности;

- установление системы ответственности должностных лиц и кадровых служб за допуск к участию в профессиональных видах деятельности граждан, не имеющих соответствующей квалификации;

- развитие партнерских отношений между государственными структурами и профессиональными сообществами по вопросам занятости граждан в видах профессиональной деятельности и др.

Эффективная работа по формированию и развитию кадрового потенциала обеспечивается комплексом кадровых технологий, установлением квалификационных требований, полномочий и ответственности звеньев управления по регулированию кадровых процессов и кадровых отношений в государственном управлении. При этом надо помнить, что границы государственного воздействия, хотя и задаются рыночными отношениями, но находят свое закрепление в трудовом праве.

Определяя место кадров в системе государственного управления, следует подчеркнуть два важных обстоятельства: 1) кадровая политика проводится и организуется государством; 2) кадровая политика и кадровая работа являются общегосударственной задачей. В реализации задач кадровой политики важнейшую роль играют кадры управления, так как они являются основными проводниками государственной политики. Проблема кадров является составной частью государственного управления и требует системного и комплексного подхода.

Качество формирования и подготовки кадрового потенциала, эффективное кадровое обеспечение различных отраслей общественной и государственной деятельности напрямую связано с повышением и экономической эффективности. Поэтому программы социально-экономического развития неразрывны с программами развития кадров.

Кадровая политика таким образом воздействует на весь ход общественного развития.

1.2. Государственная кадровая политика как подсистема государственного управления

Без наличия системности государственное управление не может состояться. В государственном управлении задействованы множество государственных органов и общественных структур, большое число должностных лиц, миллионы людей; в нем используются разнообразные дорогостоящие материальные, финансовые и интеллектуальные ресурсы, обширная информация. Только системность может придать государственному управлению необходимую согласованность, координацию, субординацию, целеустремленность, рациональность, эффективность. Государственное управление как организованная целостность должно быть адекватно осмыслено управленцами, в том числе и как составляющая этой системы *подсистема кадровой политики*, которая в свою очередь выступает как система по отношению к своим системообразующим составляющим. Воспользуемся общеметодологическим подходом и определением общеродового понятия «система». Согласно этому подходу, под системой понимается совокупность элементов (компонентов, подсистем), находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определенную целостность, единство (Философский словарь / под ред. И. Г. Фролова. М, 1980. С. 329). Система как целостность приобретает новые свойства, не содержащиеся в образующих ее элементах. Свойство системы, отражающее закон перехода количества в качество, было определено понятием «эмерджентность».

Любая глобальная и простейшая, социальная, техническая или биологическая система имеет *общие сущностные характеристики*:

- живет в окружающей ее среде (внешней) и проявляется (функционирует) лишь взаимодействуя, связываясь с ней, адаптируясь, приспособляясь, реагируя на ее изменения. Открытость системы внешней среде во многом обеспечивает гомеостазис – способность системы поддерживать свои параметры;

- состоит из элементов, компонентов подсистем (системообразующих составляющих). Каждый из этих элементов является относительно самостоятельным и может быть одновременно элементом системы более высокого порядка и, напротив, – содержать в себе систему более низкого порядка. Элементы в системе так связаны между собой, что если изменить один из них, то изменится вся совокупность – в этом отличие понятия системы от понятия конгломерата (толпа – не система);

- образуется не на основе от суммы элементов, а на основе их целостности, т. е. когда отношения между составляющими систему элементами (объединение каких-либо ее частей) вызывают новое качество. Именно степень интегративности (взаимопроникновения) обеспечивает целостность системы, и эта целостность как результат взаимосвязи и взаимодействия придает системе устойчивость и определенность;

- существует во времени и пространстве (обязательный признак любой системы). Системе присущи внутренние противоречия, они подвергаются внешним воздействиям, переживают периоды зарождения, становления, расцвета, упадка, старения, изнашивания, гибели;

- имеет свое предназначение, выполняет определенную функцию;

- структурно оформлена (внутренняя форма организации системы как материи). В подавляющем большинстве случаев неизвестны точное количество элементов системы, все ее свойства и многие связи. Однако можно выделить системообразующие элементы и связи – те, которые составляют сущность системы, ее самостоятельную силу и что передается структурой.

Таким образом, система – это определенное множество взаимосвязанных элементов, образующее единство и целостность, обладающее интегративными свойствами и закономерностями.

Перечисленные признаки – универсальны, они характеризуют все виды систем: естественных и искусственных, материальных и идеальных, открытых и закрытых, физических и химических, биологических, социальных и т. д.

Государственное управление и государственная кадровая политика как подсистема государственного управления и система низшего уровня управления относятся к *виду социальных систем*, обнаруживая все *видовые признаки*.

1. Сложность и значимость. Система образуется людьми, функционирует через людей, объектом ее воздействия выступают люди. Данный признак показывает и силу, и уязвимость социального управления.

2. Целеполагание, целенаправленность. Это сущностные, очевидные признаки социальной системы (люди всегда стремятся к определенной цели). Они определяют сложность управляющего воздействия социальной системы и на государственное управление и наоборот.

3. Необходимость функций организации, регулирования, согласования для достижения цели. Функции организации и обеспечивающая ее подсистема управления – основополагающий признак социальной системы. Можно сказать, что социальная система – это всегда организованная (в той или иной степени) целостность.

4. Стремление к самосохранению. Прямым следствием этого свойства является адаптация социальной системы к внутренним и внешним воздействиям. При этом система не только приспосабливается к среде функционирования, но и сама активно воздействует на нее. Отношения социальной системы с внешней средой могут принимать форму сотрудничества или борьбы (с другими социальными системами, природой), определять режим ее развития.

Мировоззренческое положение об открытости мира, дающее аналогичный статус всем природным и общественным системам и их институтам, имеет своим естественнонаучным основанием постнеоклассическую науку вообще и теорию самоорганизующихся систем – синергетику в частности. Синергетическая позиция (теория самоорганизующихся систем) как новое научное представление и его философское осмысление с позиции развития теории и практики госуправления и кадровой политики ориентирует познание на целостное восприятие бытия, акцентируя внимание не на предметном различии тех или иных подсистем, а на взаимодействии определенных структур в нелинейной среде.

Человек долгое время боролся (да и сейчас борется) с хаосом, стремится не допустить его, строит линейные, упорядоченные системы, ищет устойчивые и равновесные состояния.

Психологически человеку удобнее находится в состоянии упорядоченности. Однако под влиянием новейших приложений идей синергетики к психологии, изучения работы мозга все больше осознается то, что надо научиться жить в хаосе, жить с хаосом, знать его законы, а не пытаться избавиться от него.

Открытость и сложность материального мира связаны с их нелинейностью и нестабильностью, а спонтанная активность предлагает многогранность возможных путей его развития. Тем самым материальный мир предстает не как механизм, а как сложноорганизованный организм, подчиняющийся законам нелинейности и самоорганизации.

Процесс формирования новой научной картины мира усложняется, когда количество фундаментальных теорий, претендующих стать основой видения всего сущего, увеличивается.

Нелинейная среда содержит бесконечное поле возможных структур и выступает основой бытия, позволяющей реализовывать множество возможностей в зависимости от дей-

ствующих на эту сферу факторов. Воздействие должно возбудить среду, но не диктовать ей детали поведения в процессе формирования тех или иных структур.

Учитывая новые научные подходы с точки зрения системы государственного управления и его подсистемы – кадровой политики – можно сделать следующие выводы:

- для открытых, самоорганизующих систем не может быть предсказано (в том числе и научно) их будущее, определен закономерный путь их развития;
- равновесный, линейный, устойчивый характер свойственен лишь замкнутым частям открытых систем и является в лучшем случае лишь частным случаем их более общего состояния, для которого характерны неравновесность, нелинейность, неустойчивость;
- хаос может быть созидющим началом и конструктивным механизмом эволюции, который ведет к новой организации;
- моменты неустойчивости (малые, в том числе и случайные возмущения, флуктуации) могут вызвать макропроцессы;
- в точках ветвления (бифуркации) на определенных стадиях эволюции проявляется предопределенность развития процессов не только и не столько прошлым, сколько будущим, что связано с представлением о структурах – аттракторах эволюции (устойчивых состояниях системы в фазовом пространстве);
- для сложноорганизованных систем в точках бифуркации открывается не один, а несколько путей развития в будущем. Эти пути не могут быть предопределены заранее;
- целое не равно сумме составляющих его частей, а представляет собой качественно новое образование;
- в управлении главное не сила, а правильная топологическая конфигурация; малые, хорошо организованные резонансные воздействия на сложные системы являются наиболее эффективными.

Управление должно быть адекватным возможностям и запросам общества – одна из закономерностей системы государственного управления и его подсистемы кадровой политики. При нарушении данной закономерности: управляющая система начинает работать на себя, бюрократия становится «глухой», власть используется чинами для чинов, а не для людей, что неизбежно ведет к стагнации управляющей системы, а в обществе появляются силы, желающие «помочь» ей умереть. Если управленческие решения и действия не устраивают общественную среду, необходима переориентировка усилий, изменение задач и тактики. Это одно из условий самосохранения системы.

В структуре системы государственного управления кадровая политика обеспечивает *качество государственного управления*.

Никакие наилучшим образом обустроенные институты власти и управления, как и самые хорошие законы не обеспечат качество государственного управления, не сделают его эффективным, если не будет подготовленных кадров, способных правильно и своевременно использовать нормативно-правовые установки, достижения науки в практической функционально-управленческой деятельности.

Отсюда та важность, которая придается кадровой политике на современном этапе. Кадровая политика – это стратегия управления процессом воспроизводства и рационального использования профессионального потенциала общества, определение приоритетов и основных направлений в работе с кадрами. Государственная кадровая политика как подсистема государственного управления является одним из приоритетных направлений деятельности государства по координации мероприятий, проводимых в целях развития и совершенствования всего трудового потенциала страны.

Кроме того, государственная кадровая политика как система управления человеческими ресурсами имеет свои *под Базовую (первую) подсистему кадровой политики* как

системы управления человеческими ресурсами составляют *трудовые ресурсы*, которые выступают в качестве объекта государственного и территориального управления.

Главная задача этой подсистемы – управление трудовыми ресурсами состоит в выработке оптимального варианта формирования трудовых ресурсов в целом по стране, области, районам и городам, а также соответствующей политики в области народонаселения, социального развития, образования и профессиональной ориентации.

Вторая подсистема кадровой политики – управление занятостью, оперирует социально-экономической категорией «рабочая сила», которая является объектом производственно-территориального управления (на предприятиях, в организациях, в личном подсобном и крестьянском хозяйствах регионов). Именно в этой подсистеме достигается эффективное распределение рабочей силы и рациональная занятость.

При этом чем выше уровень развития человеческих ресурсов, тем интенсивнее миграционная подвижность населения.

Основной вопрос, на который следует ответить при разработке второй подсистемы: «Сколько и какого качества рабочей силы необходимо народному хозяйству в целом, а также его отраслям для эффективного функционирования?». При определении дополнительной потребности в рабочей силе должны использоваться данные баланса трудовых ресурсов о численности занятых. В этом проявляется одна из сторон взаимодействия двух подсистем. Вместе с тем во второй подсистеме управления занятостью следует учитывать еще и движение кадров, которое происходит в результате выбытия работников по уважительным причинам (на пенсию, в вооруженные силы, на учебу, в связи с высвобождением и т. д.), а также в связи с текучестью кадров. После проведения таких расчетов органы управления получают четкое и ясное представление о формировании дополнительной потребности в работниках и источниках ее обеспечения. Для их практического воплощения необходим соответствующий механизм управляющих воздействий, в качестве которого и выступает подсистема распределения человеческих ресурсов.

При идеальном функционировании данной подсистемы должна достигаться сбалансированность между наличием рабочей силы и рабочих мест, между ее качеством и количеством, между трудовыми затратами и их пополнением.

Третья подсистема управления человеческими ресурсами оперирует такими социально-экономическими категориями, как «персонал» и «кадры», которые являются объектом отраслевого управления (министерство, объединение, предприятие, цех, участок) и относятся к непосредственному управлению конкретными людьми в рамках конкретных социальных операций. Именно в этой подсистеме происходит процесс использования человеческих ресурсов, что определяет ее ведущую роль во всей системе рассматриваемого вида социального управления.

В целом кадровая политика как система управления человеческими ресурсами включает в себя следующие подсистемы:

1) управление трудовыми ресурсами, которое обеспечивает процессы формирования и возмещения человеческих ресурсов путем организации:

– управления демографическими процессами (рождаемость, смертность, брачность, забота о семье, детях и т. д.);

– управления образованием (дошкольное воспитание, общеобразовательная подготовка, подготовка рабочих кадров непосредственно на производстве и в системе профтехобразования, подготовка специалистов в высших учебных заведениях, последипломное образование, повышение квалификации, переподготовка) и профессиональной ориентацией;

– управления социальным развитием (расширение непродуцированной сферы регулирования фондов потребления, обеспеченность продуктами питания и товарами, здраво-

охранение, использование свободного времени, обеспеченность жильем, развитие бытового обслуживания и общественного питания, социальная работа и др.);

2) управление занятостью населения, обеспечивающее процессы распределения человеческих ресурсов путем организации:

- управления рабочими местами (учет действующих и создание новых рабочих мест в производственной и непроизводственной сферах хозяйства, организация общественных работ, социальная защита безработных);

- управления первичным распределением (профессиональный подбор и направление выпускников общеобразовательных школ, профессионально-технических училищ, высших учебных заведений в различные отрасли хозяйства);

- управления перераспределением (профессиональный подбор, организация переподготовки, трудоустройство, организованный набор, территориальное переселение, переводы и перемещения работников);

3) управление персоналом обеспечивает процессы использования (потребления) человеческих ресурсов путем организации:

- управления трудом (совершенствование производственных процессов, разделение и кооперация труда, методы труда и организации рабочих мест, укрепления дисциплины труда и его охраны, организация оплаты труда);

- управления кадрами (кадровой работой) на уровне предприятий, организаций и учреждений (комплектование и подготовка кадров, оценка и расстановка, организация профессиональной адаптации и внутрифирменной мобильности, мотивация и воспитание работников, снижение текучести и др.);

- управления социально-демографическими процессами (помощь семьям, строительство и содержание объектов социально-культурного назначения, жилья, улучшение медицинского обслуживания, организация досуга, развитие подсобных хозяйств, повышение общеобразовательного и культурного уровня работников).

Таким образом, объектом кадровой политики выступают человеческие ресурсы, предметом – система управления человеческими ресурсами, включающая в себя ряд подсистем, а целью – формирование, подготовка, расстановка и рациональное использование высококвалифицированных кадров различных отраслей и направлений деятельности.

Определение объекта и предмета кадровой политики имеет важное значение для дифференциации: а) уровней управления человеческими ресурсами (для отраслевого уровня наиболее употребляемой характеристикой человеческих ресурсов выступают кадры и персонал, а для территориального – трудовые ресурсы и рабочая сила); б) сфер реализации кадровой политики (управление трудовыми ресурсами, управление занятостью, управление персоналом); в) подготовки специалистов в области менеджмента человеческих ресурсов названных уровней управления и сфер деятельности.

Таким образом, кадровая политика как система управления человеческими ресурсами включает в себя три подсистемы, каждая из которых состоит из ряда направлений и элементов, имеющих самостоятельное значение, но способствующих решению общей задачи.

Для подсистемы управления трудовыми ресурсами определяющее значение имеет проведение активной социальной политики, предусматривающей меры по повышению рождаемости, общеобразовательного, профессионально-квалифицированного и культурного уровня населения, охране и укреплению здоровья людей и т. д. Процесс формирования человеческих ресурсов – это не только воспроизводство населения, но и сохранение, и развитие его качественных характеристик. В соответствии с этой целью должна развиваться вся система духовных и социальных потребностей человека, а также система возмещения его затрат.

Назначение подсистемы управления занятостью населения состоит в том, чтобы совокупную рабочую силу привести в соответствие с потребностями общественного производства, поскольку общество для своего развития должно выполнять определенный набор работ, обусловленный разделением труда. Эти работы распределяются по отраслям хозяйства и территории страны. Отсюда возникает система производственных и территориальных взаимосвязей, что требует научно-обоснованного социально-экономического прогнозирования.

Подсистема управления персоналом в процессе воспроизводства человеческих ресурсов является ведущей и характеризуется тем, что в ней реализуются способности человека к труду, производству материальных и духовных благ.

Кадровая политика выступает в роли рычага управления, посредством которого государство и общество воздействуют на ход социального прогресса.

Все подсистемы единой системы имеют единую логику развития, единые компоненты, которые в каждой подсистеме имеют свою специфику. Важнейшими компонентами кадровой политики являются ее целенаправленность, структурность, целостность, системность, функциональность и др.

Целенаправленность кадровой политики. Целенаправленность кадровой политики дает возможность обсудить и согласовать различные управленческие действия при проведении экономической, технической и социальной политики в масштабах предприятия, региона, отрасли, всей страны.

Структурность. Как показывает практика, структурно-кадровую политику определяют следующие требования:

- создание условий для формирования управленческой культуры в обществе и соответствующего правового поля.
- поиск и выбор нужного государству человека, процедурного включения его в действующую систему управления;
- обеспечение устойчивых стимулов позитивным управленческим действиям руководящих кадров;
- постоянный контроль, как со стороны гражданского общества, так и со стороны самого государства за эффективностью управленческих решений руководителей всех рангов.

В каждой стране эти требования реализуются по-своему, так как на формирование государственной кадровой политики действует ряд системных факторов, которые определяют ее особенности. Эти факторы можно разделить на две группы: постоянно действующие и переменные.

К постоянно действующим относятся исторические, ментальные, территориальные, природно-климатические, демографические, религиозно-конфессиональные.

К переменным – политические, научно-технические, финансово-экономические, идеологические.

В современных условиях кадровая политика должна осуществляться более активно, на постоянной основе и во всех институциональных секторах общественно-политической системы общества.

В каждом секторе формы и методы государственной кадровой политики должны соответствовать конституционным и правовым нормам.

Целостность. Целостность в кадровой политике проявляется в результирующей взаимосвязи и взаимодействии всех элементов и уровней обеспечивающих устойчивость и качественную определенность системы. Системообразующими элементами здесь являются базовые принципы кадровой политики. Принципы государственной кадровой политики имеют объективную основу, опираются на природу и закономерности кадровой деятельно-

сти, сознательно направлены на формирование, обновление, сохранение и профессиональное развитие кадрового потенциала общества (см. тему 3).

Системность. Системность как компонент кадровой политики отражает следующие общие основы работы с кадрами:

- наличие схемы должностного развития, опирающийся на анализ, прогнозирование и планирование кадрового потенциала;
- разработанная система аттестации кадров, обеспечивающая объективную оценку их работы и рациональное сочетание анализа профессиональных, деловых качеств, потенциала работников с оценкой конкретных результатов его работы;
- подготовка и обучение резерва кадров;
- ротация кадров из региональных, научных, коммерческих, общественных структур в аппарат управления;
- создание многоканальной информации, доступной для каждого управленца в рамках его компетенции, дающей ему возможность вести анализ, прогноз ситуации, научно-аналитическую деятельность;
- организация периодической экспертизы адекватности структур и функций конкретного аппарата управления требованиям рынка, необходимости их совершенствования, изменения конкретизации;
- выработка механизма взаимодействия государственных, хозяйственных, судебных структур в регионе с аппаратом управления;
- организация оперативного, текущего или последующего контроля за выполнением функций и служебных обязанностей каждым работником;
- обмен опытом, изучение теории и практики отечественного и зарубежного управленческого труда, использование эффективных методов и выработка научных рекомендаций в области стиля управления, взаимоотношений с сотрудниками, создания благоприятного психологического климата, рабочей обстановки, способствующих появлению творческого поиска, развитию административно-управленческих навыков, профессионализма работника;
- наличие мер стимулирующих рост деловой квалификации, повышение личной заинтересованности, персональной ответственности кадров за постоянное пополнение и обновление знаний, устанавливающих связь должностных перемещений работника и оплаты его труда с результатами практического использования его знаний;
- формирование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров, действующей по целевым базовым программам, тематическим планам и в полной мере отвечающей конкретным потребностям управления;
- создание информационных и коммуникативных технологий, банка кадровых данных, информационно-компьютерной и конкретно-прикладной подготовки в соответствии со служебными функциями и требованиями и т. д.

Функциональность. Слово «функция» в государственной кадровой политике используется в различных значениях: как роль и назначение, которые выполняет государственная кадровая политика, как элемент содержания управленческой деятельности, как сущностной компонент системы управления и т. д.

Отмечаются следующие особенности функций управления: 1) целесообразный характер и осуществление в рамках структуры; 2) наличие некоторой самостоятельности по отношению к системе; 3) координационный характер, позволяющий согласовывать функции компонентов системы по горизонтали; 4) субординационная зависимость функции в случае, когда их согласование идет по вертикали (подчиненность нижестоящих компонентам вышестоящим в системе в целом). Характер субординации показывает специфику функций и неодинаковое их значение в функционировании системы (тема 2).

Большинство исследователей придерживаются той точки зрения, что функции управления связаны с деятельностью и являются отражением свойств функционирующего субъекта управления, конкретной формой проявления его сущности. Исходя из системного подхода и метода декомпозиции, систему управления трудовыми ресурсами можно расчленить на подсистемы, подсистемы – на функции, функции – на процедуры, процедуры – на операции.

Таким образом, кадровая система является подсистемой государственного управления, адаптированной к иерархии его структур, должностных лиц, она выступает важным носителем и средством реализации функций государства.

1.3. Предмет и задачи дисциплины «Государственная кадровая политика и государственная служба»

Дисциплина «Государственная кадровая политика и государственная служба» призвана изучать процессы формирования, развития и рационального использования всего кадрового потенциала страны и возникающие при этом кадровые отношения, связи. Она дает возможность не только приобрести общеобразовательные и профессиональные знания, но и сформировать мировоззрение, сознательное отношение к труду, уважение к профессии. На основе содержания государственной кадровой политики Республики Беларусь в каждом государственном органе, на государственном и частном предприятии разрабатывается своя конкретная кадровая политика, вытекающая из целей, задач и основных функций соответствующего органа управления.

К числу наиболее актуальных методологических задач дисциплины относится определение ее предмета, поскольку от этого зависит содержание дисциплины.

Предметом дисциплины «Государственная кадровая политика и государственная служба» является изучение закономерностей и новых тенденций кадровых процессов в их конкретных проявлениях в принципах и критериях, а также изучение механизма и технологий кадрового обеспечения государственного управления, деятельности и развития кадров управления.

Дисциплина «Государственная кадровая политика и государственная служба» как учебная связана с дисциплинами управленческого и правового цикла, которые глубоко изучают государственно-управленческие (институциональные, структурно-функциональные и др.) аспекты решения кадровых вопросов и деятельности государственных, хозяйственных и других структур.

Значительную помощь в понимании экономики, стоимости подготовки и использовании кадров, особенно в сфере материального производства, в сфере предпринимательской деятельности, может оказать изучение дисциплин экономического цикла, в частности «Государственное регулирование национальной экономики». Здесь в разрезе единой дисциплины кадры изучаются как часть производственных сил, человеческий фактор производства (трудовой потенциал, людские ресурсы и др.) важнейший элемент организации управления экономикой.

Дисциплина «Государственная кадровая политика и государственная служба» также связана с дисциплиной менеджмента и психологией управления. Комплексный подход позволяет осознать и раскрыть суть кадровой деятельности как сложного, многопланового социального явления.

Дисциплина имеет свои задачи и занимает определенное место в подготовке, переподготовке и повышении квалификации кадров. Изучение ее имеет научно-теоретическое, практическое, познавательное и воспитательное значение, вносит в государственную управленческую деятельность научно-обоснованную систему.

Цель преподавания и изучения дисциплины состоит в повышении профессиональной компетентности слушателей, приобретении ими знаний по теории, методологии, организации, практики государственной кадровой политики.

Основными задачами дисциплины являются:

- комплексное раскрытие различных аспектов проблем кадровой политики и государственной службы: политических экономических, образовательных, организационно-управленческих, нравственных, социально-психологических;
- анализ научно-концептуальных разработок исходных основ и приоритетов государственной кадровой политики;

- выработка понятийного аппарата по проблемам кадровой политики и государственной службы;
- обоснование стратегии и тактики работы с кадрами на перспективу;
- изучение процесса формирования и реализации государственной кадровой политики;
- изучение подходов к системе профессионального развития персонала государственной службы, мотивации труда, планирования и развития карьеры.

В результате освоения дисциплины «Государственная кадровая политика и государственная служба» *слушатель должен знать:*

- ключевые понятия и основные положения государственной кадровой политики и государственной службы;
- методологические основы;
- субъекты и объекты;
- цели и задачи, функции, принципы и методы;
- теоретические аспекты;
- организационную основу;
- механизм обеспечения;

уметь охарактеризовать:

- объективную необходимость, понятие, сущность, особенности государственной кадровой политики и государственной службы;
- цели, задачи, функции, принципы, методы, субъекты, объекты;
- понятие, сущность и правовые подходы к построению и функционированию государственной кадровой политики;

уметь анализировать:

- состояние кадрового потенциала республики;
- зарубежный опыт работы с кадрами и возможность его использования в Республике Беларусь;
- проблемы и ситуации, складывающиеся в процессе реализации государственной кадровой политики;

приобрести навыки:

- понимания целостности государственной кадровой политики на всех уровнях и во всех ее взаимосвязях;
- принимать обоснованные кадровые решения, выбирать из них наиболее эффективные, прогнозировать их социально-политические последствия;
- использовать знания для обеспечения эффективного функционирования государства, отрасли, предприятия.

Тесты

1. Основное содержание кадровой политики составляет управление:

- 1) человеческими ресурсами;
- 2) трудовыми ресурсами;
- 3) производственными ресурсами.

2. Согласны ли вы с утверждением, что защита интересов профессионалов (установление системы льгот, гарантий, ограничений) является объектом регулирования государственной кадровой политики?

- 1) да;
- 2) нет.

3. Государственная кадровая политика включает следующие области социального управления:

- 1) демографическая политика;
- 2) политика в области образования и профессиональной ориентации;
- 3) политика занятости;
- 4) политика в области международных отношений;
- 5) политика в области труда и заработной платы.

4. Учитывает ли государственная кадровая политика в социальном управлении этно-психологические особенности?

- 1) нет, государственная кадровая политика универсальна для всех наций;
- 2) да, государственная кадровая политика всегда национальна.

5. Согласны ли вы с утверждением, что создание кадрового потенциала Республики Беларусь является тактической целью государственной кадровой политики?

- 1) да;
- 2) нет.

6. Государство обеспечивает защиту общества от непрофессиональных действий граждан, занятых в управлении, путем развития:

- 1) партнерских отношений между государственными структурами и профессиональными сообществами по вопросам занятости граждан в видах профессиональной деятельности;
- 2) отношений по модели «агент – принцип» между государственными структурами и профессиональными сообществами по вопросам занятости граждан в видах профессиональной деятельности.

7. Существует ли связь между программами социально-экономического развития и программами развития кадров?

- 1) да, они неразрывно связаны;
- 2) нет, у этих программ совершенно разные приоритеты, цели и задачи.

8. Должна ли существовать специфика в подготовке государственных служащих и кадров для частного бизнеса?

1) да, прежде всего это касается подготовки квалифицированных управленцев высшего звена;

2) нет, это не имеет принципиального значения.

9. Для своевременного обеспечения развивающейся экономической сферы квалифицированными кадрами доминирующими специальностями должны быть:

1) финансово-экономические;

2) технические.

10. Трудовые ресурсы, выступают в качестве объекта:

1) отраслевого управления;

2) государственного и территориального управления.

11. Объектом кадровой политики выступает:

1) человеческие ресурсы;

2) система управления человеческими ресурсами.

12. К постоянно действующим системным факторам, воздействующим на формирование государственной кадровой политики относятся:

1) исторические, ментальные, территориальные, природно-климатические, демографические, религиозно-конфессиональные;

2) политические, научно-технические, финансово-экономические, идеологические.

13. Назовите основные контуры государственной кадровой политики в зависимости от активности участия в них государственных и местных органов управления:

1) обеспечение занятости и деловой карьеры всех профессионально подготовленных работников и специалистов;

2) ориентирование на специалистов бюджетной сферы;

3) работа с государственными служащими;

4) работа с руководящим составом;

5) система подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров;

6) защита общества от непрофессионалов.

14. Согласны ли вы с утверждением, что содержанием кадровой политики является обеспечение занятости населения и его оптимальное распределение между отраслями и регионами страны?

1) да;

2) нет.

15. Согласны ли вы с утверждением, что сущностное содержание государственной кадровой политики Республики Беларусь заключается в непосредственной деятельности государственных органов, кадровых служб и должностных лиц, которые воплощают на практике и проводят в жизнь конкретные мероприятия по ее осуществлению?

1) да;

2) нет.

16. Государственные органы, кадровые службы и должностные лица реализуют кадровую политику посредством:

- 1) определения численности при наборе и подготовке работников и специалистов различных категорий для отрасли народного хозяйства;
- 2) установления перечня специальностей и специализаций, степени потребности в них;
- 3) путем квалификационных требований, стандартов и нормативов;
- 4) методами стимулирования и ограничения;
- 5) путем ограничений и наказаний;
- 6) другими способами.

17. Государственная кадровая политика не является императивной для следующих категорий кадров:

- 1) государственные служащие;
- 2) работники частных предприятий;
- 3) работники общественных предприятий;
- 4) занятые на государственных предприятиях и организациях.

18. Согласны ли вы, что стратегической целью государственной кадровой политики является формирование кадрового потенциала Республики Беларусь как важнейшего интеллектуального и профессионального ресурса общества?

- 1) да;
- 2) нет.

19. В систему мер, которыми государство обеспечивает защиту общества от непрофессиональных действий граждан входит:

- 1) разработка эффективных норм и ограничений (правовых, организационных, экономических) по обеспечению деятельности, требующей специальной подготовки;
- 2) укрепление открытости, конкуренции и рыночной мотивации в сферах профессиональной деятельности;
- 3) увеличение численности людей, имеющих среднее специальное и высшее образование;
- 4) установление системы ответственности должностных лиц, допустивших участие в профессиональных видах деятельности граждан, не имеющих соответствующей квалификации;
- 5) развитие партнерских отношений между государственными структурами и профессиональными сообществами по вопросам занятости граждан;

20. Согласны ли вы с утверждением, что кадровая политика воздействует на весь ход общественного развития?

- 1) да;
- 2) нет.

21. Вставьте пропущенное слово в высказывание: «Только... может придать государственному управлению необходимую согласованность, координацию, субординацию, целеустремленность, рациональность, эффективность»:

- 1) комплексность;
- 2) системность;
- 3) последовательность;
- 4) законность;
- 5) структурность.

22. Вставьте пропущенное слово в высказывание: «В структуре системы государственного управления кадровая политика обеспечивает... государственного управления»:

- 1) законность;
- 2) последовательность;
- 3) качество;
- 4) институциональность.

23. Кадровая политика как система управления человеческими ресурсами включает в себя следующие подсистемы:

- 1) управление трудовыми ресурсами;
- 2) управление социальным развитием;
- 3) управление занятостью;
- 4) управление персоналом;
- 5) управление государственной службой.

24. Важнейшими компонентами кадровой политики являются:

- 1) целенаправленность;
- 2) структурность;
- 3) законность;
- 4) целостность;
- 5) системность;
- 6) функциональность.

25. Государственная кадровая политика, если она определена в правовом отношении носит характер:

- 1) факультативный – для всех субъектов кадровой политики;
- 2) обязательный – для всех субъектов кадровой политики;
- 3) факультативный – для некоторых субъектов кадровой политики.

26. Согласны ли вы с утверждением, что защита интересов профессионалов (установление системы льгот, гарантий, ограничений) является объектом регулирования государственной кадровой политики?

- 1) да;
- 2) нет.

27. Согласны ли вы с утверждением, что создание кадрового потенциала Республики Беларусь является тактической целью государственной кадровой политики?

- 1) да;
- 2) нет.

28. Существует ли связь между программами социально-экономического развития и программами развития кадров?

- 1) да, они неразрывно связаны;
- 2) нет, у этих программ совершенно разные приоритеты, цели и задачи.

29. Должна ли существовать специфика в подготовке государственных служащих и кадров для частного бизнеса?

- 1) да, прежде всего это касается подготовки квалифицированных управленцев высшего звена;
- 2) нет, это не имеет принципиального значения.

Тема 2. Теоретические основы государственной кадровой политики и государственной службы

2.1. Теоретические аспекты формирования и развития кадрового потенциала страны

Кадровый потенциал – это способность кадров решать текущие и перспективные задачи. Кадровая политика определяется численностью кадров, их образовательным уровнем, личностными качествами, профессионально-квалификационной, а также половозрастной структурой, характеристиками трудовой и творческой активности.

Цели системы формирования и развития кадрового потенциала страны состоят в формировании профессионально-трудоспособных граждан, конкурентоспособных на современном рынке труда, свободно владеющих своей профессией и ориентированных в смежных областях деятельности, способных к эффективной работе по специальности, готовых к постоянному профессиональному росту, социальной и профессиональной мобильности. Ее приоритетной задачей является своевременное воспроизводство кадрового потенциала, выявление и целевая поддержка перспективных кадров, наиболее одаренной и талантливой молодежи.

Система формирования и развития кадрового потенциала использует свои возможности для консолидации общества, сохранения единого социокультурного пространства страны, роста благополучия каждого гражданина.

Профессиональная квалификация, компетентность кадров и их высокая гражданская ответственность определяют возможности укрепления государства, масштабы и темпы социального прогресса и экономического развития страны.

Государственное регулирование развития кадрового потенциала общества и институтов государства осуществляется путем использования обеспеченной ресурсами нормативной правовой базы, научно обоснованных организационных и социальных методов.

Приоритетным объектом государственного регулирования развития кадрового потенциала страны является профессиональное образование. Оно становится важнейшим фактором обеспечения национальной безопасности, роста благосостояния страны и ее граждан.

Приоритетная задача образовательной политики – достижение современного качества образования, его соответствия актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства.

Структурными составляющими системы формирования и развития кадрового потенциала страны являются:

- государственный законодательный и нормативно-правовой комплекс, устанавливающий субъекты и объекты государственной кадровой политики, технологии кадрово-управленческого процесса, концептуальные направления, принципы и средства работы с персоналом;
- эффективная система профессионализации, обеспечивающая развитие профессиональной ориентации, условия для профессионального самоопределения личности, выбора профессии, получения качественного профессионального образования и профессионального совершенствования личности;
- прогнозирование потребностей рынка труда, создание организационной инфраструктуры государственной кадровой политики и кадровой политики других ее субъектов, развитие рекрутинговых и информационных агентств, центров оценки персонала, служб заня-

тости, обеспечивающих гибкую адекватность структуры профессионального образования потребностям территорий и региональным рынкам труда;

- сфера профессионального образования страны, включающая государственные и негосударственные учебные заведения и образовательные центры, обеспечивающие непрерывность подготовки, переподготовки и повышения квалификации как с отрывом, так и без отрыва от производства;

- эффективные механизмы регулирования рынка труда, обеспечивающие равные права при найме на работу и увольнения по установленным юридическим основаниям, исключая дискриминацию граждан, экономическую заинтересованность работодателя в высоких профессиональных качествах персонала.

Успешное решение задач формирования и государственного регулирования развития кадрового потенциала, обеспечение адекватности его структуры тенденциям социально-экономического развития страны основывается на следующих необходимых условиях:

- анализ и прогнозирование перспектив развития науки, техники, технологии, рынков труда, а также тенденции профессионализации сфер труда;

- обеспечение законности при реализации государственной политики занятости профессионально-трудоспособных граждан;

- демократизация форм и методов контроля за процессами развития системы формирования кадрового потенциала;

- предоставление достойных материальных и социальных гарантий, обеспечивающих высокий уровень жизни граждан, занятых в профессиональных видах деятельности.

Структура кадрового потенциала общества регулируется различными методами. Наиболее важными из них являются:

- совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы профессионального развития кадров;

- повышение духовно-нравственных и социально-экономических требований к профессиональному образованию кадров;

- комплексная и глубокая модернизация системы профессионального образования, опережающее и многоуровневое ее развитие, оптимизация сети учреждений, в соответствии с государственно-политическими целями и интересами граждан;

- обновление и оптимизация государственных образовательных стандартов и программ образования как решающее условие формирования у граждан системы современных социально значимых ценностей, общественных установок и востребованности их профессиональных способностей;

- совершенствование комплекса социально-экономических механизмов по обеспечению доступности и возможности мер, направленных на преемственность различных уровней, форм и методов повышения профессионализма, создание эффективной системы дополнительного и послевузовского профессионального образования;

- выполнение государственных и отраслевых заказов на подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров;

- государственное управление ресурсами (кадровыми, информационными, финансовыми), увеличение объемов финансовой поддержки образования за счет государственных и внебюджетных рыночных средств, модернизация материально-технической, информационно-аналитической базы и инфраструктуры образовательных учреждений;

- приближение профессионального образования к потребностям республиканского, региональных и территориальных рынков труда, устранение диспропорций и дублирования в профессиональной подготовке кадров;

- формирование эффективной системы трудоустройства выпускников учебных заведений и образовательных центров на принципах добровольного выбора гражданином

места работы, сочетания интересов государства и личности, рациональной обоснованности потребности в специалистах, целевой контрактной подготовки, конкурентоспособности специалистов, ответственности, необходимых гарантий и компенсаций со стороны работодателя;

- создание условий для непрерывного профессионального роста кадров, полного использования интеллектуального потенциала людей и формирования общественного мнения о ценности качественного образования;
- повышение социального статуса и материальной обеспеченности профессорско-преподавательского состава, науки и научно-методологического обеспечения высококачественной подготовки специалистов;
- улучшение работы механизмов государственного контроля качественного развития кадрового потенциала путем лицензирования, аттестации и аккредитации учебных заведений и образовательных программ.

Качественные и количественные характеристики кадрового потенциала страны должны стать объектом анализа и государственного регулирования с учетом общественных потребностей. Результативность механизмов формирования и государственного регулирования развития кадрового потенциала определяется повышением уровня политической, правовой и организационной культуры субъектов кадровой политики, их ответственностью перед будущими поколениями.

Привлечение средств в развитие кадрового, потенциала и кадров следует рассматривать инвестициями в будущее.

Формирование рыночных отношений значительно расширяет число субъектов инвестиционной деятельности.

Государство призвано:

- регулировать сферы вложения инвестиций в сегменты кадрового потенциала;
- стимулировать инвестиционную деятельность отечественных субъектов кадровой политики в развитии кадрового потенциала общества;
- регулировать рынок труда специалистов, в том числе и региональные рынки преимущественно экономическими методами;
- развивать социально ориентированное кредитное образование, стимулирующее повышение качества формирования кадрового потенциала, создание социальных условий воспроизводства трудовых ресурсов и повышение личной заинтересованности специалистов в профессиональном росте в своей стране;
- разрабатывать правовые механизмы, регулирующие инвестиционную активность и развитие кадрового потенциала отечественных и иностранных инвесторов;
- устанавливать ограничения на инвестиции в развитие кадрового потенциала для частных лиц.

Государственное регулирование инвестиций в развитие кадрового потенциала должно осуществляться по следующим направлениям:

- обеспечение сохранения единства социально-культурного и экономического пространства государства;
- установление и стимулирование, в интересах устойчивого развития страны, приоритетных направлений развития кадрового потенциала;
- создание гибкой и высокоэффективной системы формирования кадрового потенциала страны, адекватной потребностям ее устойчивого развития.

Государственное регулирование инвестиций в развитие кадрового потенциала страны в условиях рыночных отношений требует совершенствования нормативно-правовой основы для развития негосударственных профессиональных образовательных учреждений, расширения финансовой самостоятельности учебных заведений и платных образовательных услуг,

а в перспективе и введения платного высшего образования на основе развития системы социально ориентированного кредитного образования.

Механизмы востребованности кадрового потенциала общества призваны способствовать созданию социального пространства для раскрытия личностного потенциала как в интересах самого человека, так и в интересах общества.

Государство осуществляет формирование механизмов востребованности кадрового потенциала общества по следующим основным направлениям:

- создание надлежащих условий востребованности кадрового потенциала преимущественно экономическими методами;
- защита общества от непрофессионалов и защита интересов граждан, занятых в профессиональных видах деятельности;
- исключение условий дискриминации различных социальных групп граждан.

Механизмы востребованности кадрового потенциала должны быть ориентированы на создание условий, при которых человек становится объектом внимания социальных институтов, призванных помочь ему в профессиональном самоопределении, выборе профессии, обеспечивающих гражданам равные права при работе по найму в соответствии с их квалификацией, а также исключающих дискриминацию при увольнении, в оплате труда за равный труд для персонала, имеющего различия по полу возрасту, социальной принадлежности, национальности, вероисповеданию, семейному положению, месту жительства, защищающих интересы молодых и беременных женщин, женщин, имеющих детей, при найме и увольнении с работы, а также условий, обеспечивающих экономическую выгоду для работодателя включать в штат эти категории граждан, и его экономическую заинтересованность в востребованности профессиональных способностей лиц с ограниченной профессиональной трудоспособностью.

Механизмы востребованности кадрового потенциала разрабатываются с учетом: соответствия государственной кадровой политики требованиям рыночных и демократических преобразований в обществе; приоритетности мер, обеспечивающих социально-политическую стабильность, формирование благоприятных условий для максимально полной реализации каждым гражданином страны своих профессиональных качеств и жизненных интересов; доли государственных заказов в общем объеме заказов на предприятиях и организациях негосударственной формы собственности; сбалансированности инвестиционной и налоговой политики, стимулирующей рациональное использование имеющихся в стране трудовых ресурсов и кадрового потенциала; динамичности развития предпринимательства, малого и среднего бизнеса, индивидуальной трудовой деятельности, всех видов общественных работ; государственного и социального контроля за соблюдением трудового, административного и социального законодательства как в государственном, так и в негосударственном секторе экономики; объективности прогнозов социально-экономического развития и разработки республиканских, региональных программ его кадрового обеспечения; непрерывности образования и профессиональной подготовки кадров, включая внутрипроизводственное, внутриорганизационное обучение, переобучение, самообучение персонала, находящегося под риском увольнения; приоритетности права граждан по сравнению с иностранными гражданами на занятие вакантных мест, в том числе за счет установления соответствующих квот.

Механизмы востребованности кадрового потенциала общества должны получать юридическое закрепление в соответствующих законодательных актах и прежде всего в Трудовом кодексе Республики Беларусь.

Государственная кадровая политика призвана способствовать полнейшему раскрытию возможностей и способностей каждого человека в социально-профессиональной сфере в

соответствии с его квалификацией, независимо от пола, возраста, национальности, социального положения, вероисповедания, места жительства.

Таким образом, кадровый потенциал составляет профессионально подготовленную часть трудового потенциала. Формирование и развитие кадрового потенциала включает в себя не только обогащение у людей профессиональной способности к труду, но и решения многих задач улучшения их здоровья, формирования оптимистического мировоззрения, высоких духовно-нравственных качеств, развития социальной активности.

2.2. Кадровое обеспечение органов государственного управления

Кадровое обеспечение как активная сознательно реализуемая деятельность включает в себя реализацию мер организационного, образовательного, экономического, управленческого характера, направленных на удовлетворение потребностей государственных органов в кадрах определенной специализации и квалификации. Это система целенаправленных кадровых процессов по планированию, подготовки кадров, обновлению и сохранению преемственности государственных служащих, их профессиональному развитию, стимулированию качества труда и служебному продвижению.

Таким образом, кадровое обеспечение органов государственного управления направлено на решение ряда задач. Основное значение заключается в опережающем наращивании числа специалистов для своевременного обновления состава государственных служащих с учетом динамично возрастающих требований к их квалификации.

Эффективность деятельности органов государственного управления невозможна без профессионализма служащих. Профессионализм повышается на основе профессионального развития, в котором принято выделять следующие направления:

- профессионально-квалификационное развитие, связанное с обучением и самообразованием, приобретением новых знаний и опыта;
- профессионально-должностное развитие, связанное с рациональной расстановкой кадров, базирующейся на профессиональном потенциале госслужащих и их служебном росте.

Активное освоение новых знаний, навыков, умений, новых алгоритмов деятельности, расширение сферы профессиональной компетенции, изменение должностного и социального статуса требуют от государственного служащего развития личностно-профессиональных качеств, более полного раскрытия творческого потенциала, изменения системы мотивации – все это входит в сферу кадрового обеспечения.

Кадровое обеспечение органов государственного управления реализуется через государственную кадровую политику, цель которой – создание целостной системы формирования и эффективного использования трудовых ресурсов, развития кадрового потенциала органов государственного управления и самоуправления, различных отраслей экономики и сфер деятельности.

Государственная кадровая политика призвана обеспечить практику научным подходом к проблеме формирования и рационального использования кадров, в том числе и управленческих.

Будучи составной частью внутренней и внешней политики государства, средством ее реализации, кадровая политика в определяющей роли зависит от типа правления, уровня развития гражданского общества и демократизации механизмов государственной власти, перспектив возможных преобразований структур власти.

Необходимость реализации стратегического курса на формирование социально ориентированной экономики, более глубокой интеграции страны в мировую экономическую систему, совершенствования механизма управления обществом на основе сочетания методов государственного и рыночного регулирования, современных организационных, социальных и политических технологий обусловили выработку Концепции государственной кадровой политики Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 18 июля 2001 г. № 399. Она охватывает совокупность социальных, экономических, политических задач, решение которых осуществляется на правовой основе и ведется по трем основным направлениям:

- в области государственных предприятий, учреждений, организаций;
- в системе государственной службы на республиканском и местном уровнях;
- в области негосударственных предприятий.

В современных условиях для оптимизации кадровой ситуации приоритетными стратегическими направлениями реализации государственной кадровой политики являются:

- формирование современных требований к кадрам различных сфер деятельности и уровней управления;
- подбор кадров с учетом их профессиональных и нравственных качеств;
- формирование действенного резерва руководящих кадров и организация планомерной работы с ним;
- совершенствование форм и методов оценки деятельности кадров;
- мотивация эффективного труда, рациональное использование кадров, создание благоприятных условий для их работы и профессиональной карьеры, совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров.

Кадровое обеспечение органов государственного управления направлено на решение следующих приоритетных задач:

- оптимизация структуры и функций государственных органов;
- приведение номенклатуры должностей государственных служащих в соответствие с задачами социально-экономического развития страны и актуальными вопросами государственного управления;
- оптимизация численности, профессионально-квалификационной структуры кадров государственных органов на основе децентрализации функций управления и развития местного самоуправления;
- разработка документа, определяющего систему ценностных и нравственных ориентиров, этических требований к характеру взаимоотношений государственных служащих с обществом, отдельными гражданами;
- совершенствование форм и методов подбора руководящих кадров органов государственного управления, формирование резерва для занятия руководящих должностей и профессиональной подготовки лиц, состоящих в резерве;
- создание механизма служебного продвижения кадров управления в государственном аппарате, обеспечение их карьерного роста на основе учета нравственно-психологических качеств, оценки результатов деятельности;
- совершенствование форм и методов оценки личностных качеств, результатов деятельности руководящих кадров и лиц, зачисляемых в резерв и выдвигаемых на руководящие должности.

Кадровое обеспечение в разрезе региональных аспектов ориентировано на формирование оптимальной модели развития регионов, предусматривающей создание наукоемких производств, свободных экономических зон, технопарков, инновационных и научных центров; повышение эффективности использования кадрового потенциала агропромышленного комплекса, социальную защиту населения.

В пределах региона кадровая политика выходит за рамки аппарата государственного управления, активно воздействуя на все проходящие кадровые отношения, в том числе в негосударственных структурах. Региональная кадровая политика играет значительную роль в кадровом обеспечении приоритетных для развития региона отраслей экономики, в перераспределении трудовых ресурсов, регулировании рынка труда. Поэтому от того, насколько приоритеты, подходы, используемые в работе с кадрами, отвечают требованиям времени, учитывают особенности региона (демографический, экономический и иные аспекты его развития), будет зависеть эффективность проводимых в обществе реформ.

Разработка, обогащение и совершенствование современной кадровой работы требуют теоретического осмысления всех ее элементов, создания качественно новых механизмов, моделей их кадрового обеспечения, определения тактики кадрового обеспечения, системы механизмов и технологий их реализации.

Механизм кадрового обеспечения государственной службы включает систему нормативных документально признанных принципов, форм, методов, средств, а также порядок осуществления кадровой деятельности.

Эти меры и порядок предполагают взаимодействие специальных подразделений и людей в сфере организации управления, образовательной, нормативно-правовой, финансовой, нравственно-психологической. Лишь системность всех элементов кадрового компонента обеспечивает эффект функционирования всей системы государственной службы.

Выбор механизмов и технологий работы с кадрами обусловлен многими факторами и прежде всего:

- изменениями экономических и социально-политических условий, вызывающими перераспределение функций и полномочий в системе управления «человеческими ресурсами» и характеризующимися избирательным и целенаправленным вмешательством государства в сферу труда, усилением взаимодействия кадровых служб с государственными органами;
- структурно-экономическими изменениями, сопровождающимися формированием новых высокотехнологичных отраслей, изменением структуры и форм занятости, дифференциацией персонала, отражающими повышение роли квалифицированных кадров и рост общеобразовательного уровня работников, усложнение трудовой мотивации, повышение роли интеллектуального ресурса в управлении.

Структура механизма в значительной мере определяется целями функционирования объекта управления и соответствующими целями системы управления.

Основу любого механизма составляют принципы управления объектом и его составными частями.

В принципах кадрового обеспечения выражаются основные положения и правила, регламентирующие кадровую политику. Они имеют объективную основу, опираются на природу и закономерности кадровой деятельности, отражают ее развитие.

Под средствами реализации кадрового обеспечения понимаются регламентированные формы и методы работы с кадрами, имеющие соответствующее методическое обеспечение. К ним относятся:

- планирование – оценка будущих потребностей в персонале различных специальностей и квалификации;
- прогнозирование – процесс разработки прогноза, построенный на вероятностном, научно обоснованном суждении о перспективах развития объекта в обществе;
- стимулирование – совокупность методов, позволяющих создать наиболее благоприятные условия для эффективного труда работника;
- социальная защита – комплекс мероприятий по охране здоровья, пенсионному обеспечению, решению жилищных, бытовых и других проблем;
- квотирование рабочих мест – количественное ограничение;
- переподготовка кадров – образовательный процесс, направленный на приобретение профессиональных знаний, умений, навыков в учреждениях образования по переподготовке кадров, обусловленный научно-техническим и социально-экономическим развитием, структурными изменениями производства и социальной сферы, индивидуальными потребностями граждан, с выдачей документов установленного образца;

- профессиональное образование – образование, ориентированное на совершенствование деятельности, включающее подготовку, повышение квалификации и переподготовку кадров;

- профессиональное развитие – непрерывный процесс приобретения, необходимых знаний, умений, навыков, повышение уровня инновативности и эффективности деятельности;

- оценка личностных качеств – анализ профессионально-деловых и морально-психологических характеристик работников, их психофизиологического состояния, документальной информации о работнике и результатах его трудовой деятельности, собеседование и т. д.

Таким образом, кадровое обеспечение лежит в основе формирования профессионального развития и рационального использования кадрового корпуса, соответствующего задачам социально-экономического развития страны. Оно выступает в качестве координирующего и стабилизирующего факторов государственного управления, придает работе с кадрами системность, демократизм.

Опыт реформирования общественных и экономических отношений свидетельствует о том, что государственная кадровая политика как комплексное явление может успешно реализовываться при наличии определенных условий, выступающих в форме соответствующего ее обеспечения: нормативно-правового, организационно-методического, информационного, финансового и материально-технического.

Концептуальные положения должны находить отражение в законодательстве, быть защищены законом. Только при соблюдении этого условия создается правовое поле, в рамках которого возможно эффективное функционирование государственной кадровой политики.

Организационно-методическое обеспечение государственной кадровой политики предполагает:

- создание в структуре органов власти и управления иерархии субъектов, формирующих, координирующих и контролирующих кадровую деятельность на государственном и региональном уровнях;

- создание систем и методик прогнозирования потребности в квалифицированных кадрах;

- разработку программ кадрового обеспечения отраслей экономики, административно-территориальных единиц, органов государственного управления и развития системы образования;

- разработку и использование современных методик и технологий в области подбора, расстановки, продвижения, оценки мотивации кадров, расширение сети научных, инновационных и консультационных организаций в области работы с кадрами.

Приоритетная задача информационного обеспечения государственной кадровой политики – создание единого информационного пространства в целях эффективного взаимодействия субъектов формирования и реализации кадровой политики.

Финансовое обеспечение включает: определение источников и порядка финансирования кадровых программ; финансовые ресурсы, выделяемые на разработку, функционирование и развитие системы управления кадровым персоналом государственных органов; механизм получения и использования этих средств.

Материально-техническое обеспечение – организация прогнозирования, планирования потребности в материальных и финансовых ресурсах для реализации кадровых программ.

2.3. Воспроизводство и классификация кадров

Для развития теории кадровой политики важное значение имеет уточнение типа воспроизводства кадров и выявление особенностей отдельных его фаз.

Особенности каждой фазы кадрового воспроизводства должны быть учтены при разработке научно обоснованной кадровой политики. Поскольку носителем единичной рабочей силы является трудоспособный человек, а носителем совокупной рабочей силы выступают все трудоспособные члены общества, воспроизводство кадров во многом определяется воспроизводством совокупной рабочей силы. В связи с этим важное значение имеет характеристика взаимосвязи всех фаз воспроизводства совокупной рабочей силы и воспроизводства кадров.

Целью первой фазы воспроизводства (формирование и возмещение) рабочей силы является наилучшее удовлетворение потребностей хозяйства в квалифицированных кадрах. Эта фаза включает в себя воспроизводство населения, подготовку и переподготовку кадров, возмещение физических и духовных способностей работников.

Необходимым условием эффективной кадровой политики в этой фазе являются: познание системы действующих законов народонаселения и использования их в практической деятельности; разработка и реализация концепции развития всей системы образования, профессиональной ориентации и подготовки кадров на долгосрочную перспективу; мероприятия по совершенствованию условий жизнедеятельности, социальному обеспечению и использованию свободного времени.

Целью второй фазы воспроизводства (распределение и перераспределение рабочей силы) являются обеспечение эффективной занятости трудоспособного населения, оптимальное распределение и перераспределение рабочей силы между отраслями хозяйства, сферами производства и регионами страны.

Обеспечение эффективной занятости населения осуществляется путем организации и совершенствования рабочих мест в материальном производстве и непроизводственной сфере, оптимизации их соотношения и сбалансированности.

Целью третьей фазы воспроизводства является обеспечение оптимального использования рабочей силы во всех сферах и отраслях хозяйства. Эта фаза является ведущей в процессе воспроизводства, так как в ней реализуется способность человека к труду, производятся материальные и духовные блага. Особое внимание должно быть уделено повышению эффективности использования кадров в производственных и непроизводственных отраслях, что проявляется в росте производительности и качества труда. Эффективность зависит от темпов технического перевооружения производства, рационализации использования рабочего времени, внедрения научной организации труда, совершенствования социального развития коллективов, использования эффективных форм и методов управления персоналом.

В соответствии с основными фазами кадрового воспроизводства должна строиться и кадровая политика, включающая различные уровни и направления управленческой деятельности по созданию, подготовке и эффективному использованию кадрового потенциала государства, региона, отрасли, предприятия (табл. 2.1).

Таблица 2.1. Соотношение фаз воспроизводства совокупной рабочей силы и элементов кадровой политики

Фазы воспроизводства	Подсистемы управления человечески- ми ресурсами	Слагаемые подсистем	Слагаемые кадровой политики
первая фаза – формирование и возмещение	управление трудовыми ресурсами	1) управление демо- графическими процес- сами 2) управление образо- ванием и профориен- тацией 3) управление соци- альным развитием	демографическая политика политика в обла- сти образования социальная поли- тика
вторая фаза – распределение и перераспре- деление	управление занятостью	1) управление рабочи- ми местами 2) управление первич- ным распределением 3) управление перерас- пределением	политика в обла- сти занятости
третья фаза – использование (потребление)	управление персоналом	1) управление трудом 2) управление кадрами 3) управление социаль- но-демографическими процессами	политика в обла- сти труда и зара- ботной платы социальная поли- тика

Три фазы представляют своеобразный замкнутый цикл. Заключительная фаза плавно переходит в свою начальную фазу – возмещение и формирование кадрового потенциала.

Постановка любой социально-экономической или политической задачи требует участия людей, способных ее решать. При этом чем глубже преобразование в общественной, государственной и хозяйственной деятельности, тем значительнее изменения в кадровой политике.

Кадры — понятие собирательное и многоуровневое. Собирательное, так как оно объединяет работников различных отраслей деятельности, разных профессий, специальностей, видов труда (хозяйственные, медицинские и т. д.). Многоуровневое, поскольку означает структуру органов социального управления и иерархию работников внутри предприятий, учреждений, организаций (вертикальные отношения).

Принадлежность работника к той или иной отрасли дает лишь наиболее общее представление о его положении в общественном разделении труда, выполняемых функциях и профессиональных качествах. Поэтому важное значение имеет разработка классификации кадров.

Классификация (от лат. *classis* – разряд, класс и *facio* – делаю, раскладываю) – это система соподчиненных понятий какой-либо области знания или деятельности человека, часто представляемая в виде различных по форме схем (таблиц) и используемая как средство для установления связей между этими понятиями или классами объектов, а также для точной ориентировки в многообразии понятий или соответствующих объектов. Классификация должна фиксировать закономерные связи между классами объектов с целью определения места объекта в системе, которое указывает на его свойства. Разработка оптимальной классификации является не только научной, но и экономически важной задачей.

Классификация многоуровневого понятия «кадры» 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 различаются такие категории работников, как руководители, специалисты, исполнители. В свою очередь среди руководящего персонала может быть проведено ранжирование на руководителей высшего, среднего и низового звеньев; специалисты могут быть дифференцированы по уровню квалификации, категоричности, классности; исполнители – по признаку подчиненности. Данная квалификация 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 поэтому имеет ярко выраженный социальный характер (различные социальные роли и статусы, степени квалификации, уровни доходов, условия труда и др.).

2.4. Основные направления планирования кадровой политики

Главная особенность *планирования развития кадров* заключается в его ярко выраженной социальной направленности. Сложность такого планирования обусловлена длительным циклом подготовки квалифицированных работников. Оно должно опираться на разработку системы прогнозов (социально-демографических, экономических, научно-технических, отдельных отраслей и регионов).

Планы по развитию кадров содержат следующие разделы: определение потребности в квалифицированных рабочих и специалистах (в государственном, отраслевом и региональном срезе); планирование подготовки квалифицированных рабочих и специалистов; планирование повышения эффективности использования кадров.

Разработке планов предшествуют составление *сводного баланса трудовых ресурсов* и выполнение балансовых расчетов в дополнительной потребности в рабочих и служащих; потребности в подготовке квалифицированных рабочих и служащих; вовлечение молодежи на работу и учебу. Эти документы разрабатываются в целом по стране, экономическим районам, областям и городам, отраслям и предприятиям.

На основе балансовых расчетов разрабатываются *планы подготовки, распределения и использования кадров*.

Система плановых показателей развития кадров должна отвечать следующим требованиям:

- отражать во взаимосвязи все фазы воспроизводства кадров;
- учитывать особенности проявления социальных и экономических законов на каждой фазе;
- создавать возможность для комплексного планирования воспроизводства всех категорий работников (рабочих, специалистов, служащих и др.);
- обеспечивать рациональное сочетание отраслевого и территориального принципов планирования;
- обладать свойствами сводимости и сопоставимости от верхних звеньев управления к нижним и наоборот;
- обеспечивать их сквозной расчет при различной продолжительности планового периода (1, 5, 10, 20 и более лет).

Система управления включает в качестве одного из важнейших элементов разработку прогнозов различной временной продолжительности.

Суть различий функций планирования и прогнозирования заключается в том, что планирование в узком смысле есть процесс принятия и практического осуществления плановых, управляющих решений, а прогнозирование призвано формировать и подготавливать научные предпосылки принятия плановых решений.

Основными функциями прогнозирования являются: проведение количественного и качественного анализа тенденций развития хозяйства, отдельных отраслей, регионов; новых проблем и явлений; вероятностное, предвидение будущего развития хозяйства с учетом сложившихся тенденций и обоснованных целевых установок; оценка эффективности и последствий активного воздействия на предвидимые процессы и тенденции; обоснование основных направлений кадровой политики общества.

По *временному принципу* всю систему прогнозов рекомендуется подразделять на краткосрочные прогнозы (до 2–3 лет), среднесрочные (до 5–7 лет) и долгосрочные (до 15–20 лет). При этом различают разные уровни прогнозов: макроэкономический (хозяйство в целом) и

структурный (межотраслевой и межрегиональный прогнозы, прогнозы развития отраслей и регионов).

С учетом того, что прогноз развития кадров является частью комплексного прогноза развития хозяйства, он также должен разрабатываться по соответствующим уровням агрегирования (в целом по стране, крупным отраслям, регионам). Существенной особенностью методики прогноза развития кадров является необходимость рассматривать их в экономическом и социальном аспектах. В первом случае кадры выступают как фактор производства, а во втором как его цель.

Решение названной двуединой задачи обеспечивается разработкой комплексного прогноза формирования и развития квалифицированных кадров, в процессе разработки которого можно условно выделить следующие основные этапы.

Этап 1. Исходным пунктом прогноза является анализ *основных закономерностей и тенденций*, характеризующих процесс формирования и развития кадров в стране, отрасли, регионе, выявлении основных проблем их распределения и использования (достоверная оценка естественного и механического движения населения, а также проведение анализа всех форм подготовки кадров и т. д.).

Этап 2. С учетом результатов анализа разрабатывается *система прогнозов*: естественного и механического движения населения; уровня образования населения; развития системы образования; роста заработной платы и других выплат; потребности страны, отрасли, региона в кадрах; занятости населения по сферам и отраслям, роста производительности труда и др.

Этап 3. Выбор наиболее обоснованной *концепции формирования и подготовки кадров* и увязка ее с прогнозом их распределения и использования в отраслях и регионах. Полученные на втором этапе результаты прогнозов демографической структуры трудоспособного населения, а также прогнозы потребности отдельных половозрастных групп населения в работе увязываются с прогнозными показателями развития системы образования и подготовки кадров и с выявленной потребностью отраслей и регионов в рабочих и специалистах соответствующего уровня образования.

Этап 4. На четвертом этапе производится *расчет системы показателей*, включающей показатели воспроизводства населения, подготовки кадров, возмещения физических и духовных потребностей трудовых ресурсов. На этой стадии особое значение имеет использование *балансового метода*, который предполагает разработку следующих прогнозных балансов: сводный баланс трудовых ресурсов; баланс наличия и движения трудовых ресурсов; баланс вовлечения молодежи, оканчивающей среднюю школу, на работу и продолжение образования; баланс потребности в подготовке квалифицированных кадров (рабочих, специалистов); баланс наличия квалифицированных кадров и рабочих мест (по категориям работников).

Этап 5. На пятом, заключительном, этапе производится корректировка всей системы прогнозируемых показателей на основе уточненных перспективных показателей роста производительности труда в отраслях хозяйства для всех категорий работников, что позволяет уточнить перспективную потребность работников различных категорий с учетом уровня их квалификации.

Результаты прогнозов могут быть использованы государственными отраслевыми и региональными органами управления для обоснования *долгосрочной кадровой политики*.

Предварительной стадией планирования кадровой работы является прогнозирование, которое служит основой подготовки плановых решений и заданий. Прогнозирование применяется для предсказания изменений структуры и динамики кадровой работы в будущем на основе анализа прошлого и настоящего и исходит из целей развития предприятия, объединения, отрасли, которые необходимо достигнуть на определенном перспективном этапе. Дина-

мика развития организаций и отраслей обусловлена многообразием факторов, действующих на эти хозяйственные системы, наличием подвижных связей между отдельными звеньями структуры управления. Поэтому сущность прогноза структуры кадров, путей ее совершенствования определяется предвидением изменений в системе подбора, подготовки, расстановки и воспитания кадров, состоянием демографических изменений в регионе и стране, возрастанием требований к кадрам и кадровой работе. Прогнозирование строится на основе переработки необходимой информации, и его процедура включает следующие *основные этапы*:

1) ретроспекция – изучение состояния кадровой работы и структуры кадров в прошлом (за последние 10–15 лет);

2) диагноз – определение характера и состояния кадровой работы и структуры кадров на основании всестороннего их исследования (выявляются тенденции в развитии структуры кадров, определяются пути совершенствования кадровой работы, цели прогнозирования и круг кадровых задач, подлежащих решению);

3) выбор метода – наиболее ответственный этап в прогнозировании кадровой работы. Методы могут быть формализованными и неформализованными: в первом случае используется аппарат математической статистики; во втором – экспертные оценки и предложения качественного характера на основе последних достижений науки и практики в области подбора, подготовки, расстановки и воспитания кадров;

4) прогноз – предвидение основных изменений и структурных сдвигов в профессионально-квалификационном и социально-демографическом составе кадров, организации и проведении кадровой работы на производстве, в организации.

Региональная и отраслевая кадровая политика базируется на территориальном и отраслевом разделении общественного труда, сущность которого состоит в закреплении определенных отраслей производства за определенными районами страны. Это обусловлено наличием в пределах конкретного региона соответствующих природных ресурсов, демографических, климатических, национальных, культурных и других особенностей.

Региональная кадровая политика представлена на государственном и местном уровнях территориального планирования и управления.

Формирование, развитие и использование кадров в условиях региона или отрасли основывается на действии тех же экономических и социальных законов, что и в масштабе всего государства. Однако особенность регионального и отраслевого управления кадрами заключается в том, что этот процесс носит незавершенный характер, обусловленный межрегиональной и межотраслевой миграцией кадров. В результате часть кадров, подготовленных в одном регионе (отрасли), используется в другом, что в определенной мере осложняет взаимоувязку плановых показателей развития кадров, отражающих все его фазы.

Региональная кадровая политика представляет собой *специфическую форму сочетания отраслевого и территориального управления*, основными задачами которого являются: обеспечение населения региона рабочими местами; удовлетворение отраслевой кадровой потребности, дополнительной потребности в кадрах предприятий региона; рациональное распределение кадров по сферам деятельности и отраслям; обеспечение высокой эффективности их использования на предприятиях и в организациях региона. В этой связи важное значение имеет совершенствование методов определения оптимальной потребности в кадрах соответствующего уровня квалификации в целом по региону и отдельным отраслям.

Тесты

1. В познании кадровых процессов и отношений необходимо учитывать законы:

- 1) диалектики;
- 2) формальной логики;
- 3) перехода количества в качество;
- 4) нелинейного развития.

2. Согласны ли вы с утверждением, что «формирование и развитие кадрового корпуса государственных органов – это многомерный и сложный процесс, причем характеристика количественных и качественных параметров кадров, уровня кадрового обеспечения аппарата по своему содержанию не во всем совпадает с характеристикой кадрового потенциала»?

- 1) да;
- 2) нет.

3. При диагностике кадрового состава органов государственного управления целесообразно использование ряда научно-методических подходов:

- 1) конкретно-исторический подход;
- 2) системный подход;
- 3) комплексный подход;
- 4) дифференцированный подход;
- 5) структурно-функциональный подход;
- 6) институциональный подход.

4. Приоритетным объектом государственного регулирования развития кадрового корпуса является:

- 1) профессиональное образование;
- 2) общеобразовательная подготовка;
- 3) развитие личности.

5. Структурными составляющими системы формирования кадрового потенциала страны являются:

- 1) государственный законодательный и нормативно-правовой комплекс;
- 2) система трудоустройства выпускников учебных заведений;
- 3) механизмы государственного контроля качественного развития кадрового потенциала;
- 4) эффективная система профессионализации;
- 5) прогнозирование потребностей рынка труда;
- 6) сфера профессионального образования страны;
- 7) эффективные механизмы регулирования рынка труда.

6. Успешное решение задач формирования и государственного регулирования развития кадрового потенциала основывается на следующих условиях:

- 1) анализ и прогнозирование перспектив развития науки, техники, технологии, рынков труда;
- 2) государственный заказ на подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров;
- 3) обеспечение законности при реализации государственной политики занятости;

4) демократизация форм и методов контроля за процессами развития системы формирования кадрового потенциала;

5) предоставление достойных материальных и социальных гарантий, обеспечивающих высокий уровень жизни граждан, занятых в профессиональных видах деятельности.

7. Многоуровневость понятия кадры означает следующее:

1) состав кадров отражает структуру органов социального управления;

2) состав кадров отражает иерархию работников внутри предприятий, учреждений и организаций (вертикальные отношения);

3) совокупность обоих понятий.

8. Признаком классификации кадров на рабочих, крестьян, интеллигенцию, предпринимателей является:

1) социально-стратификационный признак;

2) социально-демографический признак;

3) профессионально-квалифицированный признак.

9. Целью первой фазы воспроизводства (формирования и возмещения) рабочей силы является:

1) наилучшее удовлетворение потребностей хозяйства в квалифицированных кадрах;

2) обеспечение эффективной занятости трудоспособного населения, оптимальное распределение и перераспределение рабочей силы между отраслями хозяйства, сферами производства и регионами страны.

10. Ведущей фазой в процессе воспроизводства, так как в ней реализуется способность человека к труду, производятся материальные и духовные блага, является фаза:

1) формирования и возмещения рабочей силы;

2) распределения и перераспределения рабочей силы;

3) обеспечения оптимального использования рабочей силы во всех сферах и отраслях хозяйства.

11. Главная особенность планирования развития кадров заключается:

1) в обосновании цели развития кадрового потенциала;

2) его социальной направленности.

12. Согласны ли вы с утверждением: «Региональная и отраслевая кадровая политика базируется на территориальном и отраслевом разделении общественного труда»?

1) да;

2) нет.

13. Согласны ли вы с утверждением, что управление кадрами представляет собой часть общего менеджмента, связанную с людьми и их отношениями внутри предприятия?

1) да;

2) нет.

14. Классификация кадров может быть проведена по признакам:

1) социально-демографическому;

2) по типам личности;

3) по отраслевой принадлежности;

- 4) по предпочтениям;
- 5) профессионально-квалификационному.

15. Основные фазы воспроизводства кадров:

- 1) воспроизводство населения, подготовка и переподготовка кадров;
- 2) распределение и перераспределение кадров в соответствии с потребностями общественного производства;
- 3) корректировка системы показателей воспроизводства кадров;
- 4) обеспечение эффективного использования кадров во всех общественных сферах и отраслях.

16. Направления совершенствования разработки кадров политики:

- 1) расширение охвата планирования в области кадровой деятельности;
- 2) рациональная организация процесса кадрового планирования;
- 3) развитие программно-целевого метода при разработке кадровой политики;
- 4) совершенствование системы плановых показателей подготовки, распределения и использования квалифицированных кадров;
- 5) упорядочение нормативной базы разработки кадровой политики;
- 6) развитие метода социальной диагностики при разработке кадровой политики;
- 7) обеспечение рационального сочетания государственного, регионального, отраслевого и фирменного планирования развития кадров.

17. Этапы разработки комплексного прогноза формирования и развития квалифицированных кадров:

- 1) анализ основных закономерностей и тенденций;
- 2) разработка системы прогнозов;
- 3) выбор наиболее обоснованной концепции формирования и подготовки кадров и увязка ее с прогнозом;
- 4) расчет системы показателей;
- 5) корректировка всей системы прогнозируемых показателей;
- 6) обучение кадров для проведения разработки комплексных прогнозов формирования и развития кадров.

18. Методы определения потребности в квалифицированных кадрах:

- 1) нормативный метод;
- 2) штатные методы;
- 3) балансовый метод;
- 4) экономико-математические методы;
- 5) метод социальной диагностики;
- 6) метод сравнения;
- 7) метод экспертных оценок.

19. Прогнозирование строится на основе переработки необходимой информации и его процедура включает следующие основные этапы:

- 1) ретроспекция;
- 2) выработка концепции;
- 3) выбор метода;
- 4) прогноз;
- 5) диагноз.

20. В качестве важнейших направлений совершенствования разработки кадровой политики можно выделить следующие:

- 1) расширение охвата планирования в области кадровой деятельности;
- 2) рациональная организация процесса кадрового планирования;
- 3) развитие программно-целевого метода;
- 4) совершенствование системы плановых показателей подготовки, распределения и использования квалифицированных кадров;
- 5) обеспечение рационального сочетания государственного и регионального планирования;
- 6) упорядочение нормативной базы;
- 7) развитие программно-организационного метода;
- 8) обеспечение рационального сочетания государственного, регионального, отраслевого и фирменного планирования.

21. В разработке кадровой политики условно выделяются основные этапы:

- 1) обоснование цели развития кадрового потенциала;
- 2) формирование задач для развития кадрового потенциала;
- 3) разработка и обоснование методических рекомендаций по составлению целевых программ развития организационных комплексов по управлению человеческими ресурсами;
- 4) выбор оптимального варианта кадровой программы, который осуществляется в направлении достижения наибольшей эффективности менеджмента человеческих ресурсов;
- 5) разработка и обоснование методических рекомендаций по составлению целевых программ развития организационных комплексов по управлению кадровым потенциалом.

22. Главная особенность планирования развития кадров заключается в следующей его направленности:

- 1) социальной;
- 2) экономической;
- 3) политической направленности.

23. Планы развития кадров должны содержать следующие разделы:

- 1) определение потребности в квалифицированных рабочих и специалистах (в государственном, отраслевом и региональном срезе);
- 2) формирование действующего резерва кадров;
- 3) формирование реестра должностей;
- 4) планирование подготовки квалифицированных рабочих и специалистов;
- 5) планирование повышения эффективности использования кадров.

24. При составлении сводного баланса трудовых ресурсов выполняют следующие балансовые расчеты:

- 1) фактическое наличие рабочих и служащих;
- 2) дополнительная потребность в рабочих и служащих;
- 3) потребность в подготовке квалифицированных рабочих и служащих;
- 4) вовлечение молодежи на работу и учебу.

25. Система плановых показателей развития кадров должна отвечать следующим требованиям:

- 1) отражать во взаимосвязи все фазы воспроизводства кадров;

2) учитывать особенности проявления социальных и экономических законов на каждой фазе;

3) создавать возможность для комплексного планирования воспроизводства всех категорий работников (рабочих, специалистов, служащих и др.);

4) учитывать особенности проявления социальных, политических и экономических законов на каждой фазе;

5) обладать свойствами сопоставимости верхних звеньев управления к нижним;

6) обеспечивать рациональное сочетание отраслевого и территориального принципов планирования;

7) обладать свойствами сводимости и сопоставимости от верхних звеньев управления к нижним и наоборот;

8) обеспечивать их сквозной расчет при различной продолжительности планового периода (1, 5, 10, 20 и более лет).

26. Прогнозирование – это:

1) процесс принятия и практического осуществления плановых, управляющих решений;

2) формирование и подготовка научных предпосылок принятия плановых решений.

27. По временному принципу всю систему прогнозов рекомендуется подразделять:

1) на краткосрочные (до 2–3 лет);

2) краткосрочные (до 1 года);

3) среднесрочные (до 5 лет);

4) среднесрочные (до 5–7 лет);

5) долгосрочные прогнозы (до 15–20 лет);

6) долгосрочные прогнозы (свыше 5 лет).

28. Верно ли, что прогноз развития кадров является частью комплексного прогноза развития хозяйства?

1) да;

2) нет.

29. Существенной особенностью методики прогноза развития кадров является необходимость рассматривать их в аспекте:

1) экономическом;

2) политическом;

3) демографическом;

4) психологическом;

5) социальном.

30. В экономическом аспекте кадры выступают:

1) как фактор производства;

2) как его цель.

31. Особенность регионального и отраслевого управления кадрами заключается в том, что этот процесс носит следующий характер:

1) незавершенный;

2) постоянный;

3) стратегический.

32. Региональная кадровая политика представляет собой:

- 1) специфическую форму сочетания отраслевого и территориального управления;
- 2) специфическую форму сочетания местного и территориального управления.

33. При расчете потребности региона или отрасли в квалифицированных кадрах следует различать потребность:

- 1) общую;
- 2) основную;
- 3) текущую;
- 4) местную;
- 5) дополнительную.

34. Общая потребность региона в квалифицированных кадрах получается суммированием:

- 1) текущей потребности и дополнительной;
- 2) местной потребности и дополнительной;
- 3) отраслевой потребности и региональной.

35. К нормативным документам, отражающим фазу формирования и подготовки кадров, следует отнести следующие:

- 1) квалификационные характеристики специалистов по основным группам специальностей и профессий на пятилетний и долгосрочный период;
- 2) нормативы численности рабочих и служащих по отраслям производственной и непроизводственной сфер с учетом специфики региона;
- 3) квалификационные характеристики специалистов по основным группам специальностей и профессий на пятилетний и долгосрочный период;
- 4) нормативы насыщенности специалистами отраслей региона;
- 5) нормативы потребности специалистами отраслей региона;
- 6) региональные нормативы численности рабочих и служащих;
- 7) нормативы, характеризующие организацию учебно-воспитательного процесса.

36. Управление человеческими ресурсами на предприятии включает:

- 1) планирование человеческих ресурсов;
- 2) профориентация;
- 3) профессиональный отбор;
- 4) определение заработной платы и льгот;
- 5) профессиональное обучение;
- 6) карьерный рост;
- 7) ротацию;
- 8) профессиональная и социальная адаптация;
- 9) оценка трудовой деятельности;
- 10) анализ трудовой деятельности;
- 11) управление мобильностью кадров.

37. Согласны ли вы с утверждением, что каждая страна имеет свою политическую систему, которая составляет общественно-политическую среду для кадровой работы?

- 1) да;

2) нет, общественно-политическая среда для кадровой работы универсальна во всех странах.

38. Учитываются ли национальные особенности (обычаи, убеждения, традиции, культура национальных групп, общин, народов) в практике кадровой работы?

- 1) да;
- 2) нет.

Тема 3. Методологические основы государственной кадровой политики и государственной службы

3.1. Методологические подходы, обеспечивающие качество кадрового потенциала. Цели и задачи государственной кадровой политики

Под методологией понимают систему принципов, способов организации и построения теоретической и практической деятельности, а также учение об этой системе.

Применительно к государственному управлению, а также к государственной кадровой политике как подсистеме государственного управления методология представляет собой совокупность субъектов и объектов, целей и задач, принципов, подходов, функций, критериев, показателей, форм и методов управления.

Все элементы методологии государственной кадровой политики образуют органическое единство.

Именно научная методология позволяет в анализе кадровой деятельности познать природу и сущность конкретных кадровых процессов и отношений, выявить среди них главные, социально значимые, определяющие целостность и динамику кадровой системы, и в то же время увидеть явления, случайные, лежащие вне их сущности и способные создать ложное представление о самом процессе и сложившихся связях.

Итак, в теоретико-методологическом плане важно выявить методологические установки, которые оказывают определяющее воздействие на все составляющие методологии государственной кадровой политики.

Методология государственного управления и государственной кадровой политики основывается на законах общественного развития. Важно выявить и раскрыть социальную детерминированность кадровой политики, протекающих кадровых процессов и складывающихся кадровых отношений и в то же время уяснить субъективный характер их проявления и реализации при выборе механизмов, форм, технологий. В познании кадровых процессов и отношений продуктивно применение законов диалектики и формальной логики, принципов объективности, системности, целостности, историзма, методов структурно-функционального, социологического, социально-психологического анализа и др. Ведь научность исследования состоит прежде всего в осознании закономерного, объективно обусловленного, в выработке предложений по совершенствованию субъективного на базе познания объективного.

Формирование целей государственной кадровой политики и их обоснованность – крайне сложная и ответственная задача. В этой связи следует уточнить понятие цели. Цель – модель будущего результата, некоторый исходный образ, к которому следует стремиться, чтобы достичь желаемого. Цель зависит от потребностей и является, с одной стороны, их следствием, с другой стороны – выбор цели сугубо субъективен. Мера объективности цели относительна. Поэтому в государственной кадровой политике, в определении ее целей и приоритетов важно более полно и достоверно выявлять потребности общества и государства в кадрах, имеющих определенную специализацию и квалификацию, в соответствующих количественных и качественных параметрах и способности удовлетворять их.

Государственное управление и государственная кадровая политика основываются на иерархии, соподчиненности целей. Сформировать структуру целей государственной кадро-

вой политики позволяет прием, получивший в научной литературе название «дерево целей», благодаря которому обеспечивается взаимосвязь множества целей и подцелей разного содержания, их согласованность для получения заданного результата. Излишняя множественность целей несет неэффективные перегрузки, а очевидные умолчания в целевых установках вызывают чувство дискомфорта у работников, или сопротивление. Построить дерево целей – значит осмыслить соотношение целей, их согласованность и субординацию в каждом конкретном случае при принятии управленческого решения.

Все цели совокупно и каждая в отдельности должны быть обеспечены как с материальной стороны в ресурсном отношении, так и с интеллектуальной.

Учитывая сказанное, можно сформулировать главные цели государственной кадровой политики, вытекающие из приоритетной цели – это обеспечение высокого профессионализма управленческого и технологического процессов, всех участков трудовой деятельности квалифицированными, инициативными, добросовестными работниками; осуществление максимально эффективного использования интеллектуально-кадрового потенциала, всех трудовых ресурсов страны, их сохранение и приумножение; создание благоприятных условий и гарантий для проявления каждым работником своих способностей, всемерно стимулируя его профессиональный рост и служебное продвижение, повышение качества и эффективности трудовой деятельности.

Задачи государственной кадровой политики ориентированы на реализацию предметно-практической деятельности, направленной на укомплектование всех органов власти и управления профессионально подготовленными высоконравственными работниками, способными на уровне современных требований осуществлять на основе закона, в рамках своих должностных полномочий задачи и функции государственных органов.

3.2. Субъекты и объекты государственной кадровой политики. Подходы, принципы, функции

В государственной кадровой политике взаимодействуют субъективная сторона – руководитель и объективная – кадровый потенциал, кадры. Определение субъектов и объектов государственной кадровой политики и характера их взаимодействия – одна из основополагающих проблем современной теории и практики кадровой политики.

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 перво-субъекта государственной кадровой политики. В соответствии с Конституцией Республики Беларусь, «единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ» (ст. 3). Народ осуществляет свои функции в кадровой политике как непосредственно (через избирательный процесс, референдумы и т. д.), так и опосредованно (через представительные органы, выборщиков, демократические процедуры, учет общественного мнения и др.). В то же время народ в значительной степени делегирует свои полномочия и функции в кадровой деятельности государству (его ветвям и структурам), а отдельные группы населения – политическим партиям, общественным, экономическим и другим объединениям и движениям. Прежде всего через государство, его институты и политические партии народ принимает участие в управлении кадровыми процессами.

Государство выступает главным (но не единственным) субъектом кадровой политики. Государственная кадровая политика формируется государством, учитывает и выражает интересы человека, социальных групп и слоев, всего народа. Каждой ветви власти как субъектам кадровой политики Конституцией Республики Беларусь и законами делегируются определенные функции: Национальное собрание придает кадровой политике легитимный характер, законодательно закрепляет ее основы и принципы; исполнительные органы формируют и реализуют ее на практике; судебная власть и прокуратура контролируют соблюдение законности в работе с кадрами. Президент Республики Беларусь, реализуя предоставленные Конституцией полномочия, определяет задачи и основные направления государственной кадровой политики, назначает высших должностных лиц.

Процесс государственного управления есть реализация специфических функций государства посредством управляющих воздействий на общество государственного аппарата, который проводит и государственную кадровую политику.

Первичным системообразующим элементом государственно-управляющего воздействия на общество является государственный орган. Государственный орган – учрежденное в установленном (официальном, юридическом) порядке образование, выполняющее от имени государства какую-либо одну или несколько функций в соответствии со своим спе-

циальным общественным предназначением, обладающее организационным единством, собственной компетенцией, полномочиями.

Государственно-управляющее воздействие на общество реализуется только через совокупность государственных органов, а само государство выступает как консолидирующий субъект управления и государственной кадровой политики и как система организационно-правовых форм составляющих ее субъектов управления.

Работу с кадрами проводят все субъекты государственной, хозяйственной, общественной деятельности, но с учетом официально признанных целей, приоритетов, принципов, требований. Они определяют задачи работы с кадрами, разрабатывают кадровые программы (отрасли, объединения, партии, региона и др.). Уточняются и определяются объекты и рамки воздействия субъектов кадровой политики, поскольку каждый из них имеет относительно узкий, специфический объект регулирования. Заслуживает внимания и такой концептуальный аспект проблемы, как рассмотрение кадров государственной службы одновременно как объекта и субъекта управления. Причем объем правовой и управленческой субъективности у чиновников разных уровней неодинаков. Для государственного управления не характерно наличие только одной парной категории «субъект – объект» – субъективно-объективные отношения. В системе государственной службы чиновники, аппарат отдельного подразделения (департамента, управления) являются одновременно объектом для вышестоящего субъекта (руководителя, структурного подразделения) и субъектом для нижестоящих работников или сотрудников подведомственной сферы.

Под **объектом государственной кадровой политики** понимается то, на что направлена предметно-практическая деятельность субъекта: человеческие ресурсы, кадры или их отдельные категории и группы; кадровые процессы и отношения. Государство как консолидированный субъект управления, как система организационно-правовых форм составляющих субъектов управления в качестве объекта воздействия имеет все кадры общества, все трудовые ресурсы, многие кадровые процессы.

В кадровой политике используется ряд понятий для обозначения объекта управления, к числу которых относятся: человеческие ресурсы, трудовые ресурсы, рабочая сила, работники, персонал, кадры.

Для четкого определения объекта кадровой политики необходимо рассмотреть данные понятия, что имеет важное значение для разработки кадровой политики как системы управления людьми в масштабах государства, региона, отрасли или отдельной организации (рис. 2.1.)



Рис. 2.1. Объекты кадровой политики

Каждому объекту соответствует определенный объем функций и полномочий, как правило, ограниченный статусом субъекта и границами объекта управленческого регулирования (кадры аппарата государственного учреждения, хозяйственной или общественной структуры).

Решение текущих и перспективных задач любого общества связано с определяющей ролью человеческого фактора. Человеческий фактор представляет собой главный компонент общественного развития, который образуется посредством участия людей в процессе создания материальных и духовных ценностей, оказания социально необходимых услуг.

Решение текущих и перспективных задач любого общества связано с определяющей ролью человеческого фактора. Человеческий фактор представляет собой главный компонент общественного развития, который образуется посредством участия людей в процессе создания материальных и духовных ценностей, оказания социально необходимых услуг.

Человеческие ресурсы – это обобщающий итоговый показатель человеческого фактора общественного развития. Выделяются следующие основные аспекты изучения человеческих ресурсов:

- индивидуально-психологический (уровень личности);
- социально-психологический (уровень коллектива);
- социологический или социально-экономический (уровень общества и его подструктур).

Таким образом, человеческие ресурсы представляют собой совокупность различных качеств, определяющих трудоспособность людей в производстве материальных и духовных благ, и являются обобщающим показателем человеческого фактора развития общественного производства. При этом различают человеческие ресурсы организации, региона, отрасли, страны. Существуют различные уровни управления человеческими ресурсами, что находит отражение в конкретной кадровой политике (предприятия, министерства, государства).

Трудовые ресурсы как социально-экономическая категория – это совокупность носителей функционирующей и потенциальной рабочей силы и тех отношений, которые возникают в процессе ее воспроизводства (формирования, распределения, использования).

Различие понятий «рабочая сила» и «трудовые ресурсы» усматривается в том, что трудовые ресурсы имеют количественные и социально-демографические рамки, а рабочая сила их не имеет.

Трудовые ресурсы – это часть населения, обладающая необходимым физическим развитием, здоровьем, образованием, культурой, способностями, квалификацией, профессиональными знаниями для работы в определенной сфере, общественно полезной деятельности.

Рабочая сила также является социально-экономической категорией. Она непосредственно связана со средствами производства и воссоединена с личностью. Носителями единичной рабочей силы являются все трудоспособные члены общества, фактические или потенциальные работники производственной и непроизводственной сферы хозяйства всех категорий (рабочие, служащие, специалисты, руководители).

Рабочая сила характеризуется способностью к труду, совокупностью физических и духовных способностей человека, используемых в производственной деятельности.

Совокупный работник – понятие, применяемое для характеристики состава и степени использования работающих в различных производственных и непроизводственных отраслях.

Совокупная рабочая сила (совокупные работники) есть сочетание индивидуальных рабочих сил в едином процессе труда, завершающемся каким-то конкретным результатом и осуществляемом в рамках первичной кооперации труда, т. е. в рамках непосредственного объединения работников для совместного труда.

Изучение профессионально-квалификационной структуры совокупного работника обеспечивает возможность ее оптимизации при разработке и реализации кадровой политики, формировании, распределении и использовании трудовых ресурсов.

Персонал – это весь личный состав учреждения, предприятия, организации (часть этого состава), представляющий собой группу по профессиональным или иным признакам (например, обслуживающий персонал). Персоналом называют постоянных и временных работников, представителей квалифицированного и неквалифицированного труда.

Кадры – это социально-экономическая категория, характеризующая человеческие ресурсы предприятия, региона, страны. Под кадрами обычно понимают штатных квалифицированных работников, прошедших предварительную профессиональную подготовку и обладающих специальными познаниями, трудовыми навыками или опытом работы в избранной сфере деятельности. Кадры представляют собой и объект, и цель кадровой политики, реализация которых предполагает формирование, распределение и рациональное использование квалифицированных работников, занятых в производственных и непроизводственных отраслях общественного производства.

Таким образом, наиболее обобщающим понятием объекта кадровой политики являются человеческие ресурсы. Данное понятие в зависимости от уровня реализации кадровой политики может экстраполироваться на различные объекты социального управления – человеческие ресурсы страны, региона, отрасли, предприятия и т. д.

Трудовые ресурсы и рабочая сила выступают обычно в качестве объекта государственного управления, а кадры и персонал – отраслевого и фирменного управления человеческими ресурсами. Иными словами, понятие «кадры» и «персонал» больше относятся к индивидуально-психологическому и социально-психологическому аспектам изучения человеческих ресурсов (уровень личности и уровень коллектива), понятие же «рабочая сила» и

«трудовые ресурсы» характеризуют социологические и социально-экономические аспекты (уровень общества и его подструктур).

В рамках управления человеческими ресурсами кадровая политика из «реагирующей» командной превращается в активную стратегическую политику, интегрируемую в общую государственную политику.

Трудовые ресурсы являются определяющим и наиболее активным элементом процесса труда: именно человек определяет цель труда, выбирает предмет труда, создает и использует орудия труда, непрерывно совершенствует их. Все остальные виды производственных ресурсов (материальные, энергетические, топливные, информационные, финансовые и т. д.) есть не что иное как продукты труда. По мере технологического и организационного усложнения производства и труда усиливается сложность управления ими.

Управление трудовыми ресурсами осуществляется на различных уровнях: от подразделений предприятия до мирового сообщества.

В системе государственного управления особое значение уделяется такому объекту государственной кадровой политики, как *персонал государственной службы*. На другие кадры государство влияет опосредованно через разрешенные законом механизмы.

Интересен вопрос, может ли влиять государство на кадровую политику и кадровую деятельность в негосударственной сфере. Государственная власть выбрала оптимальный и правильный путь решения этой проблемы: не командовать, а законными и демократическими методами регулировать кадровые процессы и отношения в негосударственной сфере.

Эти методы делятся на правовые (трудовое законодательство), финансовые (установление тарифов, налогов и сборов, пошлин и т. д.), организационные (оказание организационной помощи). Самыми важными в работе становятся функции не административного вмешательства в решении кадровых вопросов организаций и фирм, а функции координирования, политического и иного влияния, взаимодействия, социального партнёрства. Государственные органы должны активнее использовать методы планирования и стимулирования кадровых процессов, правового, организационного и финансового обеспечения выборных кампаний, аккредитации высших учебных заведений, производящих профессиональную подготовку и переподготовку специалистов, стандартизацию специальностей и специализаций, контроля за выполнением требований нормативно-правовых актов, регулирующих труд, социальные и кадровые отношения.

Сегодня основными *задачами государства и общества в области субъектно-объектных отношений* государственной кадровой политики являются:

- стабилизация социальной базы государственной кадровой политики;
- строгая правовая дифференциация рамок и пределов кадрового воздействия субъектов государственной кадровой политики;
- гармонизация и соединение личных, групповых, общественных и государственных интересов в кадровой сфере;
- признание человека как объекта государственной кадровой политики первичным и главным элементом новой кадровой политики;
- повышение роли каждого государственного органа, органа местного самоуправления, организации, предприятия, гражданина в разработке и реализации государственной кадровой политики;
- отработка механизмов правового регулирования кадровых процессов и отношений негосударственной, коммерческой сферы;
- пресечение попыток отдельной части административно-политической и банковско-олигархической элиты общества выдать свои корыстные интересы за общенародные.

Таким образом, субъекты и объекты государственной кадровой политики – это две стороны единого кадрового процесса, играющие разные роли. Субъекты государственной кад-

ровой политики воздействуют на ее объекты в целях реализации конкретных кадровых проблем. Сегодня в сфере кадровой политики не может быть монополизма одного социального института, даже такого, как государство. В своей кадровой деятельности все субъекты государственной кадровой политики относительно самостоятельны и независимы, но, находясь в системе единого государства, они действуют по государственным законам и общепринятым правилам.

Государственное управление – сложнейший феномен. Образующие его подсистемы состоят из самостоятельных сложных целостностей. При анализе системы государственного управления применяются различные подходы, которые целесообразно использовать и при анализе государственной кадровой политики как подсистемы государственного управления.

Институциональный подход – подход, при котором предметом изучения избирается совокупность учреждений, участвующих в разработке и осуществлении управленческих решений, государственные органы различных уровней, институты политического опосредования (партии и движения, группы интересов и т. д.), количество и качество их кадрового потенциала.

Функционально-структурный подход предполагает концентрацию внимания исследователя на классификации функций, дифференциации структурных подразделений, организационных ресурсах государственных органов, системы управления в целом, состояния, роли и значения в этой системе трудовых ресурсов.

Элитологический подход основан на изучении понятия «элита». Объект изучения – люди составляющие элиту, осуществляющие власть над экономическими ресурсами, управляющие страной, доминирующие в правотворческой и правоприменительной политике. Исследуются отдельные группы государственных деятелей, партийных функционеров, чиновников и т. д.

Культурологический подход предполагает анализ процесса принятия и осуществления государственно-управленческих решений с точки зрения политической и профессиональной культуры. Исследуются нравственные ценности, принципы, убеждения, поведение субъектов административно-правовых отношений.

Системный подход осуществляется тогда, когда государственная кадровая политика рассматривается как система, обладающая элементами и новыми интегративными качествами, свойственными образующим ее элементам.

С позиции *синергетического подхода* важной качественной характеристикой является «самоорганизация» кадровой политики как социальной системы.

Ситуационный подход обуславливается конкретным моментом, и самым продуктивным является тот, который более эффективно воздействует на сложившуюся ситуацию.

Рефлексивный подход предполагает постоянный контроль, самоанализ и оценку хода и результатов управленческой деятельности.

Разработка, обогащение и совершенствование современной государственной кадровой политики требует теоретического осмысления всех ее элементов. И в первую очередь принципов как основы любой науки. Они имеют объективную основу, опираются на природу и закономерность кадровой деятельности и отражают эту деятельность в постоянном развитии.

Принципы государственной кадровой политики – это фундаментальные, научно обоснованные и в большинстве случаев законодательно закрепленные положения, на основе которых строится и функционирует государственная кадровая политика. Они гораздо более стабильны, чем механизмы и технологии кадровой политики.

При выявлении принципов государственной кадровой политики и их анализе следует иметь в виду, что кадровая политика не может быть оторвана от процессов качественного изменения содержания и характера трудовой деятельности человека, а также перспектив раз-

вития общества. Она, в конечном счете, нацелена на то, чтобы обеспечить разумное использование всех профессиональных возможностей каждого человека, формируемых у него с учетом достигнутого уровня развития и разделения общественного труда.

Выработка, обоснование и функционирование принципов государственной кадровой политики зависят от многих факторов: исторических, политических, административных, социально-экономических, научных. Особое значение имеет политический режим.

Так, в советскую эпоху главным принципом государственной кадровой политики являлся принцип партийного руководства. Кадровая политика была, по сути, не государственной, а партийно-государственной. Формирование государственной кадровой политики и механизм ее реализации находились в руках правящей партии – Коммунистической партии Советского Союза. Она активно использовала государственную кадровую политику как мощный рычаг сохранения и упрочнения своей власти и руководящей роли в обществе, для внедрения своей идеологии и методов хозяйствования.

Не менее важным принципом кадровой политики советского государства был номенклатурный принцип подбора, отбора и расстановки руководящих кадров во всех сферах управления и народного хозяйства. Он обеспечивал партии расстановку проверенных людей на ключевых участках политической, военной, правоохранительной, хозяйственной, культурной и иной деятельности как в центре, так и на местах, обеспечивал проведение партийной политики в жизнь.

Вместе с тем при всех своих недостатках советская государственная кадровая политика с четко выраженными принципами имела положительные черты. Так сложилась стройная многоступенчатая система работы с управленческими кадрами – партийными, советскими, комсомольскими, профсоюзными. Особенно это касалось профессиональной подготовки и переподготовки руководящих кадров. Заслуживает внимания работа с кадровым резервом – его поиск, отбор, подготовка. Следует отметить стабильность и целенаправленность государственной и партийно-комсомольской работы, меры контроля и стимулирования работы кадров – привлечение к партийной или комсомольской ответственности за совершение проступка, общественные суды.

Государственная кадровая политика должна базироваться на общих, базисных принципах, регулирующих кадровые процессы в целом, специфических принципах, регулирующих кадровый потенциал в отдельной сфере, и частных принципах, регулирующих функционирование отдельных элементов кадрового процесса.

Общие (базисные) принципы – это принципы, регулирующие кадровые процессы в целом: научность, конкретно-исторический подход, профессионализм и компетентность, нравственность, законность, демократизм, преемственность, сменяемость, равная социальная доступность, открытость, профессионализм, компетентность и др.

Специфические принципы – принципы, действующие в отдельной кадровой сфере, например, в государственной службе. Они зафиксированы в законе «О государственной службе в Республике Беларусь».

Частные принципы, регулирующие отдельные элементы кадрового процесса, способствуют активизации человеческого фактора. Их классическую формулировку дал в 1912 г. американский ученый Г. Эммерсон. По Эммерсону частные принципы – точно поставленные идеалы или цели; здравый смысл; компетентная консультация; дисциплина; справедливое отношение к персоналу; быстрый, надежный, полный, точный и постоянный учет; нормализация условий; нормирование операций; писанные стандартные инструкции; вознаграждение за производительность.

Реализуя общие, специфические и частные принципы кадровой политики, государство может обеспечить конструктивность своей роли в решении кадровых проблем, но при этом не выступать монополистом. Оно призвано создавать условия, которые всемерно способ-

ствовали бы развитию инициативы, предприимчивости, ответственности кадров, давали бы им большую свободу в выборе вариантов реализации своего кадрового потенциала.

В освещении принципов государственной кадровой политики нет единообразия, что показывает сложность, альтернативность и неразработанность проблемы.

Учет многообразия принципов государственной кадровой политики и их успешное применение возможно в том случае, если кадровая политика формируется на основе изучения тенденций социального развития и представлена социальными институтами государства, носит обязательный характер для всех субъектов кадровой политики, в качестве объекта выступают человеческие ресурсы, в частности, кадровый потенциал всех сфер общества.

Соответственно с этими объективными условиями должны формироваться принципы государственной кадровой политики, основополагающие подходы государства к процессу воспроизводства и рационального использования кадрового потенциала общества.

Цели государственной кадровой политики реализуются через систему функций. Если цели и задачи ориентированы на конечный результат деятельности субъекта, то функция – на процесс достижения цели и решения задач. Сущность функций государственной кадровой политики определяется той ролью, которую играет управляющая система в целом или ее отдельные элементы для достижения поставленных целей.

Государственная кадровая политика есть совокупность различных социальных функций.

Функции государства – это виды управляющего воздействия на общество со стороны органов государственной власти и должностных лиц, главные направления их деятельности.

Государственный аппарат, выполняющий управляющее воздействие на общество, – это сложный человеко-комплекс (органы государства и должностные лица), осуществляющие публичную и внутриорганизационную деятельности. Каждый государственный орган реализует не одну, а набор, или систему, функций, т. е. осуществляет несколько видов управляющего воздействия, в том числе и реализацию кадровой политики.

Каждый из этих видов относительно самостоятельный, специфический, но все они взаимосвязаны и только в целостной совокупности обеспечивают выполнение задач. В процессе реализации основных задач кадровой политики государственные органы обеспечивают конструктивность своей руководящей роли в решении кадровых проблем на каждом уровне управления. Повышение эффективности работы управленческих кадров – не только одна из важнейших организационно-управленческих задач, но и задача политическая. Анализ деятельности любой организации (государственного органа) начинается с описания деятельности индивидов, групп, т. е. чем они занимаются, какие виды деятельности осуществляют *функциональный контекст*. Далее рассматривается организационное обеспечение функций, т. е. выделение отдельных структурных подразделений, должностных лиц – *структурный контекст*. Итак, цели (задачи) организации обуславливают функции, а функции определяют структуру органа. Функция как научная категория, как элемент понятийного аппарата – это исследовательский инструмент, средство для оценки результата труда государственного аппарата, каждого государственного служащего.

Таким образом, важнейшей функцией государственной кадровой политики является *кадровое обеспечение любой социальной системы*.

Организационное содержание кадрового обеспечения может быть представлено в следующем виде: жесткое кадровое регулирование в рамках государственного сектора; кадровое лоббирование – осуществление прямого или косвенного влияния на формирование и функционирование руководящих кадров негосударственного (коммерческого) сектора и мягкое кадровое регулирование в отношении руководителей общественных организаций (некоммерческий сектор).

В Конституции Республики Беларусь вопросы кадрового обеспечения органов государственной власти в значительной степени (особенно в органах исполнительной власти) отражают ст. 84, 106, 107, 119 и т. д. Единые правила организации кадровой деятельности имеются и в других нормативных актах.

3.3. Методы исследования государственной кадровой политики и государственной службы

По своей природе кадровая политика представляет совокупность *субъективного* и *объективного аспектов*. Двойственность бытия кадровой политики определяет необходимость применения при ее изучении объективных и субъективных методов.

Объективный метод исследования означает взгляд на изучаемый объект (человеческие ресурсы, трудовые ресурсы, рабочая сила, персонал, кадры, их деятельность) как бы со стороны. Это способ обеспечения совокупности элементов и связей, процессов, составляющих кадровую политику через анализ объективных результатов деятельности людей.

Субъективный метод исследования предполагает рассмотрение человеком объекта изнутри как организации своей политико-социальной, экономической и других видов жизни, как реальности связанной с общественными интересами и ценностями. Если объективный метод исходит из того, что отправной пункт анализа – объект, существующий независимо от познающего субъекта, то в субъективном методе исходным пунктом анализа является не сам объект, а представление о нем тех или иных членов общества, точка зрения изучающего. Содержание субъективного метода составляет отношение и обеспечение объекта через призму отношений (его мнений, позиций, интересов).

Примерами объективного метода служат: наблюдение, сравнение и обобщение явлений и процессов действительности, метод разработки описательных модулей деятельности и отношений, аналоговые методы и др. Примерами субъективного метода являются разнообразные социологические приемы изучения общественного мнения на предмет отношения и оценки конкретных явлений. К этой группе субъективных методов можно также отнести совокупность приемов разработки различных идеальных моделей той или иной должности (как она представляется субъекту).

Объективный и субъективный методы несопоставимы, однако они могут быть объединены в один блок, поскольку обусловлены спецификой объекта воплощающего в себе объективную и субъективную стороны. При объединении неизбежны трудности, связанные например с тем, что субъективный метод предполагает подбор объектов для изучения по усмотрению исследователя, с учетом его представлений об общественных приоритетах и ценностях, потребностях и интересах. Такой подход создает проблемную (познавательную) ситуацию. Суть ее в том, что констатирование объекта исследования (подбор фактов) – субъективный процесс, но результаты голосования должны быть объективными, общезначимыми (научной истиной). Выход из подобной ситуации имеется. Результаты должны быть получены таким способом, который давал бы возможность подвергнуть их проверке независимо от взглядов и настроений исследователя. Воплощением единства объективного и субъективного методов изучения и объяснения процессов, происходящих в кадровой политике, служит метод научно-практического эксперимента (способ получения информации об изменениях в поведении и деятельности субъектов и объектов кадровой политики, обусловленных воздействием на них некоторых управляемых и контролируемых факторов).

Экспериментальный метод – это метод опытной проверки обоснованности и эффективности определенных научных положений и рекомендаций теории. В практике кадровой политики – это важный источник эмпирических данных для принятия эффективных решений.

Объективность полученной экспериментальным методом информации может быть обеспечена при соблюдении необходимых требований теории социального познания. Прежде всего – это методологически выверенное определение экспериментального фактора (условие или совокупность условий), рассматриваемого в качестве причины изучае-

мых изменений, репрезентативность этого фактора. Необходим выбор конкретной экспериментальной ситуации, относящейся к эксперименту. Как экспериментальный фактор, так и условия должны быть репрезентативными (типичными, представительными) и максимально приближенными к естественным явлениям и процессам. Выбор объекта и предмета эксперимента определяется конкретными проблемами, требующими теоретического и практического решения.

Кадровая политика – это социальная (в широком смысле слова) деятельность людей и складывающихся на их основе отношений.

Она осуществляется в социальной среде и испытывает на себе ее влияние. В этой сфере вполне понятна роль социологических методов в научном познании кадровой политики. Социологические методы – основное средство изучения обратных связей во взаимодействии людей и государственных и негосударственных институтов. В частности, выражающихся в отношении отдельных социальных групп населения к тем или иным решениям государственных институтов.

Социологические методы в изучении кадровой политики важны также потому, что они позволяют опустить научный анализ с макроуровня на микроуровень, т. е. на уровень исследования конкретных отдельных индивидов, их поведения и ориентаций. Кадровая политика не локализуется в какой-то отдельной сфере общества, она охватывает все сферы общества. Понять и объяснить сущность, содержание, принципы и другие проблемы кадровой политики можно лишь на макроуровне, чему и служат охарактеризованные выше методологические основы теории. Действительно, сможет ли исследователь осмыслить, например, кадровую политику как целостную систему, изучая только поведенческие акты отдельных групп, граждан или государственных деятелей? Естественно нет. Эмпирическое исследование фиксирует определенное отношение к поступкам или акциям в отдельно взятой ситуации, но такое исследование не дает нам научной информации о системе в целом, о ее направленности и т. д. Тем не менее общественные действия масс, крупных и небольших социальных групп, деятельность органов и в целом системы государственного управления и управленческие отношения складываются из действий и поведения многочисленных отдельных личностей, руководящих, должностных и рядовых граждан. Поэтому без изучения их эмпирическими методами невозможно составить общую картину государственной кадровой политики. Следовательно, социологический анализ на микроуровне, не имеющий доминирующего значения, служит инструментом добывания и накопления фактологического материала для теоретических обобщений, объясняющий феномен кадровой политики на макроуровне.

Для исследования феномена кадровой политики применяются и другие методы: исторический, сравнительного анализа, статистический и т. д.

Необходимость изучения многообразия аспектов функционирования и развития кадров порождает потребность в одновременном использовании многих методов, что составляет тему социальной диагностики. Именно она позволяет получить достоверную комплексную информацию для принятия кадровых решений, определения стратегии и тактики кадрового обеспечения государственного аппарата, выработки программы профессионального развития служащих и их рационального использования.

Социальная диагностика – это методологический инструмент, дающий управленческим органам необходимые знания, на основе которых разрабатываются различные социальные прогнозы и проекты, изучаются общественное мнение и морально-психологический климат в обществе.

Социальный диагноз как научное заключение о состоянии социального здоровья рассматриваемого объекта или социального явления основан на их всестороннем и систематическом наблюдении и изучении, предполагающем не только выявление причинно-следственных связей, но и побудительных мотивов поведения объектов или явлений. Это

творческий и трудоемкий процесс, который не склонен к стандартизации, тем не менее общая схема методики осуществления диагностики сложилась и ее можно рассматривать в качестве исходной базовой модели. Она включает в себя ряд этапов:

1) предварительное ознакомление с объектом, которое предполагает получение достоверного представления о предмете изучения, определение его сильных и слабых сторон, возможных направлений изменения и совершенствования;

2) проведение общей диагностики, т. е. постановка задач, выделение состава диагностируемых ситуаций, определение эталонных (нормативных) параметров ситуаций, выбор методов диагностирования;

3) проведение специальной диагностики по каждой из взятых для углубленного исследования проблем, измерение и анализ всех необходимых показателей;

4) построение выводов, на основе которых делается заключение.

В понятии сути социальной диагностики, ее роли в научном исследовании надо учитывать, что она выражается в оценке обществом и ситуации, и процессов, сложившихся в кадровом корпусе органов управления через личностно-психологические аспекты, через отношение к уровню профессионализма, через оценку доверия к власти и т. д. Следовательно, система социальной диагностики прежде всего направлена на оценку состояния объекта, включенного в целенаправленную деятельность с целью решения вопроса о необходимости и направленности изменения его состояния или режима функционирования.

Основная исследовательская задача социальной диагностики как системы научных методов, необходимой предпосылки научного познания – учет всего комплекса конкретных показателей, отражающих качественное состояние кадров: социально-демографических (пол, возраст, социальное происхождение, семейное положение, уровень жизни) и статусно-профессиональных.

Общеизвестны основные методы социальной диагностики государственной службы: тестирование (биографическое, социологическое, психологическое, социоисторическое), эксперимент, наблюдение, статистический метод, сравнение (логическое, историческое и функционально-структурное); контент-анализ документов; экспертные оценки, опрос и т. д.

Существует так же целый ряд *специфических методов сбора психолого-социологической информации*: тест-опросник Р. Кэттелла, предназначенный для диагностики характерологических особенностей личности; проективная методика М. Люшера, предназначенная прежде всего для диагностики скрытых диспозиций, психических состояний личности; социологическая анкета, направленная в первую очередь на диагностику отношений, установок, ценностных ориентаций служащего и т. д.

Применяемые конкретные диагностические методики используются на практике. Они позволяют не только оценить состояние кадров государственной службы, но и выявить определенные тенденции в их развитии, выработать в соответствии с этим проекты решений, направленные на их совершенствование и рациональное использование.

Тесты

1. Под методологией понимают:
 - 1) комплекс конкретных методов, составляющих основу той или иной науки;
 - 2) систему наиболее общих принципов, подходов логической организации методов и средств, составляющих основу той или иной науки.
2. Согласны ли вы с утверждением, что мера объективности цели относительна?
 - 1) да, выбор цели субъективен;
 - 2) нет, определены строго объективные показатели выбора цели.
3. Функции государственной кадровой политики по отношению к функциям государственного управления как социальной системы:
 - 1) совпадают в своей основе;
 - 2) противоречат из-за преобладания функции кадрового обеспечения государственного управления.
4. Способ воздействия на управляемый объект, обеспечивающий достижение желаемого результата – это:
 - 1) принцип;
 - 2) метод;
 - 3) функция.
5. Дерево целей формируется:
 - 1) от частного к общему;
 - 2) от общего к частному.
6. Кадровое обеспечение стабильного экономического и социального развития Республики Беларусь является:
 - 1) приоритетной стратегической целью государства;
 - 2) оперативной целью-заданием для каждой государственной организации.
7. Цели организационной структуры управления как относительно автономного образования, отражающие ее стремление сохранить свою целостность и стабильность, равновесие во взаимодействии с окружающей средой, называются:
 - 1) цели-ориентации;
 - 2) цели-самосохранения;
 - 3) цели-задания.
8. Цели управления социальной системой, содержательно ориентированные и подчиненные достижению главной ее цели, называются:
 - 1) цели-ориентации;
 - 2) цели-самосохранения;
 - 3) цели-задания.
9. Выберите верное утверждение:
 - 1) цели-задания, цели-ориентации и цели-самосохранения не находятся в отношении соподчинения;

2) цели-задания, цели-ориентации и цели-самосохранения находятся в отношении соподчинения.

10. По содержанию цели классифицируются:

- 1) на общественно-политические,
- 2) экономические,
- 3) социальные,
- 4) производственные,
- 5) организационные,
- 6) общие.

11. Под субъектом государственной кадровой политики в организационно-управленческом плане понимается:

- 1) человеческие ресурсы, кадры или их отдельные категории и группы; кадровые процессы и отношения;
- 2) носитель определенных законом полномочий, прав и ответственности в выработке и реализации государственной кадровой политики, активный участник кадровых процессов.

12. Структура государственного аппарата – это совокупность:

- 1) государственных служащих, занятых в государственных органах;
- 2) государственных органов власти и управления;
- 3) государственных органов власти и управления и государственных служащих, занятых в государственных органах.

13. Государственный орган может представлять:

- 1) одно должностное лицо;
- 2) организованная группа должностных лиц, уполномоченных государством на реализацию властно-управленческих функций;
- 3) одно должностное лицо или организованная группа должностных лиц, уполномоченных государством на реализацию властно-управленческих функций.

14. Основным аспектом изучения человеческих ресурсов на уровне коллектива является:

- 1) индивидуально-психологический;
- 2) социологический;
- 3) социально-психологический.

15. Количественные и социально-демографические рамки имеет понятие:

- 1) рабочая сила;
- 2) трудовые ресурсы.

16. Носителями единичной рабочей силы являются:

- 1) все трудоспособные члены общества, фактические или потенциальные работники производственной и непроизводственной сферы хозяйства всех категорий (рабочие, служащие, специалисты, руководители);
- 2) часть населения, обладающая необходимым физическим развитием, здоровьем, образованием, культурой, способностями, квалификацией, профессиональными знаниями для работы в сфере общественно полезной деятельности.

17. Под кадрами понимают:

- 1) весь личный состав учреждения, предприятия, организации или часть этого состава, представляющего собой группу по профессиональным или иным признакам;
- 2) штатных квалифицированных работников, прошедших предварительную профессиональную подготовку и обладающих специальными познаниями, трудовыми навыками или опытом работы в избранной сфере деятельности.

18. Подход, при котором предметом изучения избирается совокупность учреждений, участвующих в разработке и осуществлении управленческих решений; государственные органы различных уровней, институты политического опосредования (партии и движения, группы интересов и т. д.), количество и качество их кадрового потенциала, называется:

- 1) элитологический;
- 2) функционально-структурный;
- 3) институциональный;
- 4) системный.

19. Постоянный контроль, самоанализ и оценку хода и результатов управленческой деятельности предполагает подход:

- 1) системный;
- 2) ситуационный;
- 3) синергетический;
- 4) рефлексивный.

20. Принципы, регулирующие кадровые процессы в целом: научность, конкретно-исторический подход, профессионализм и компетентность, нравственность, законность, демократизм, преемственность, сменяемость, равная социальная доступность, открытость, профессионализм, компетентность, называются:

- 1) базисными;
- 2) специфическими.

21. Функциональный контекст при анализе деятельности любой организации (государственного органа) – это:

- 1) описание деятельности индивидов, групп, т. е. чем они занимаются, какие виды деятельности осуществляют;
- 2) выделение отдельных структурных подразделений, должностных лиц.

22. Рассмотрение человеком объекта изнутри как организации своей политико-социальной, экономической и других видов жизни, как реальности, связанной с общественными интересами и ценностями предполагает метод:

- 1) объективный;
- 2) субъективный.

23. Исторический метод предполагает:

- 1) сравнение исследуемого явления с предыдущим на различных стадиях их развития, а также сопоставление их развития с другими процессами, в других сферах и различных регионах страны;
- 2) воспроизведение явления как процесса, выявляет переход от одних стадий его развития к другим, позволяет проследить устойчивость, преемственность отдельных кадровых отношений и связей.

24. Используемая в научном анализе социальных процессов диагностическая методика, ориентированная на выявление объективных свойств социального объекта, относится:

- 1) к предметному типу диагностических методик;
- 2) проблемному типу диагностических методик.

25. Государственная кадровая политика – это:

1) деятельность руководителей республиканских и коммунальных предприятий и организаций по созданию единой системы эффективного использования кадрового потенциала, изысканию трудовых ресурсов для всех отраслей экономики и сфер деятельности, ориентированных на эффективное решение актуальных экономических и социальных задач;

2) деятельность республиканских и местных органов управления и самоуправления по созданию единой системы эффективного использования кадрового потенциала, изысканию трудовых ресурсов для всех отраслей экономики и сфер деятельности, ориентированных на эффективное решение актуальных экономических и социальных задач;

3) деятельность республиканских и местных органов управления по созданию целостной системы формирования и эффективного использования трудовых ресурсов, развития кадрового потенциала органов государственного управления и самоуправления, различных отраслей экономики и сфер деятельности, ориентированного на эффективное решение актуальных экономических, социальных и политических задач.

26. Субъекты государственной кадровой политики – это:

1) процессы формирования, использования и развития кадрового потенциала государственных органов и организаций, учреждений, отраслей экономики, других сфер деятельности, а также общественных организаций;

2) кадровый потенциал, способный решать стоящие перед ним текущие и перспективные задачи;

3) государственные органы, являющиеся носителями определенной законодательством компетенции в системе государственного управления.

27. Объекты государственной кадровой политики – это:

1) государственные органы, являющиеся носителями определенной законодательством компетенции в системе государственного управления;

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.