

**В.Г. Игнатов, С.Г. Кузнецов,  
В.А. Колесников, А.В. Понеделков,  
А.М. Старостин**

## **РЕГИОНАЛЬНАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ И ПРИНЦИПЫ РЕАЛИЗАЦИИ**

**Р**ешение политических, экономических, социальных и других задач, стоящих перед российским обществом, в решающей степени зависит от эффективности власти, важной составляющей деятельности которой выступает продуманная государственная кадровая политика. Через государственную кадровую политику и посредством кадровой работы решаются задачи выхода общества из кризисного состояния, осуществления курса на построение правового государства, установление гражданского мира и согласия.

Авторитарно-номенклатурная система была не в состоянии открыть простор для самореализации кадров, их роста и продвижения. Приход к руководству сил, ориентированных на создание демократического общества и развитие рыночных отношений объективно создает условия для формирования кадрового корпуса, способного обеспечить реформирование общества. Но конструктивная деятельность, направленная на переход к рыночным отношениям в экономике, развитие многопартийности в политике, утверждение приоритета государства в решении кадровых вопросов, пока не дала ощутимых результатов. Кадровый кризис выдвигает на первый план не только разработку концепции государственной кадровой политики, но выявление ее принципов и механизмов реализации.

Анализу социальных, правовых и иных аспектов государственной кадровой политики России в современных условиях посвящено пока небольшое число работ. Между тем, процесс перехода российского общества в демократическое состояние уже показал различные модели подходов к кадровой политике, позволил апробировать и на федеральном, и на региональном уровне положительный опыт, обо-

значил негативные проявления и последствия непродуманной работы с кадрами. Материалы, освещающие эти аспекты, уже публиковались в нашей литературе.

Вместе с тем вряд ли следует ограничиваться только диапазоном 5-6 последних лет демократических преобразований в России. История нашего государства накопила интересный, по меньшей мере трехвековой опыт организации государственной службы, в том числе и на региональном уровне, отмахиваться от которого было бы опрометчиво. Он содержит в себе ряд непреходящих моментов, аккумулирующих отечественный менталитет, традиции, ценностные ориентации и предпочтения.

Кроме того, определенный интерес представляет и зарубежный опыт организации госслужбы и кадровой политики, который может быть полезен, да и целесообразен, коль скоро речь идет о вхождении современной России в мировое сообщество. Интеграционные процессы, развивающиеся в экономической и социально-политической системах Европы, требуют от России построения государственных структур, которые могут быть совместимы с европейскими.

Все отмеченные обстоятельства касаются, в первую очередь, общенационального уровня государственного управления. Между тем, живя в условиях многонационального федеративного государства, мы должны отчетливо понимать, что успехи экономических, политических, социальных программ реформирования в современных условиях закладываются на региональном и местном уровне.

Формирование регионального уровня государственности пока непривычно для условий России, которая фактически многие десятилетия и столетия была унитарным государством. В итоге сформировались устойчивые стереотипы понимания государственности, государственного управления, государственной кадровой политики. В современных условиях от них приходится отходить и строить государственность на федеративных основах. Правовая база этого процесса заложена в Конституциях РФ и республик России, Договорах о разграничении полномочий, другой законодательной базе, массив которой быстро наращивается в регионах.

В этом отношении опыт и подходы к региональной кадровой политике, который наработан в ряде областей, краев и республик, весьма интересен и поучителен. С одной стороны, он должен соответство-

вать общефедеральным тенденциям и требованиям, а с другой - не отрываться от социально-экономических, социо- и этнокультурных реалий регионов.

Принципы кадровой политики в регионе должны быть сориентированы на высокий профессионализм и ответственность госслужащих, а сама кадровая политика должна включать систему механизмов мотивации и социальной защиты кадров. Конечно, на местном уровне сложно менять систему объективных факторов и стимулов труда персонала госслужбы. Во многом они определяются и нормируются сверху. Однако возможности субъективных факторов достаточно велики. Это касается повышения квалификации, введения методов контроля за работой с кадрами, распространения опыта и технологий. Как показывает опыт, ресурсы в этой сфере значительны, и они в состоянии повлиять на повышение качества деятельности госслужащих.

Особое место и в организационной, и в кадровой деятельности занимает работа с руководителями: их подбор, повышение квалификации, контроль за деятельностью, своевременное выдвижение наиболее способных и компетентных людей.

Учитывая исключительную важность кадровой политики для обеспечения эффективного функционирования государственной власти и управления, Администрация Ростовской области с помощью ученых СКАГС разработала и утвердила «Концепцию кадровой политики в органах государственной власти Ростовской области», планы по ее реализации на 1998-1999 (1 этап) и 2000-2001 гг. (2 этап) и приступила к их реализации. Эти документы явились результатом коллективной работы специально созданной для этого комиссии.

Наряду с концепцией кадровой политики этим же постановлением Главы Администрации Ростовской области В.Ф. Чуба «О мерах по организации системы единой кадровой политики Ростовской области» (№ 476 от 31.12.97 г.) образован Совет по кадровой политике при Главе Администрации (Губернаторе) области, утверждены Положение о Совете и состав Совета. Данным постановлением было рекомендовано главам муниципальных образований области рассмотреть вопросы организации управления и разработки программ кадрового обеспечения муниципальной службы в органах местного самоуправления.

Конечно, не следует полагать, что может быть разработана некая идеальная, к тому же годная на все времена концепция кадровой

политики, что можно создать раз и навсегда отлаженный аппарат госслужбы. Опыт зарубежных государств показывает необходимость постоянной работы в этом направлении, отслеживания узких мест и периодического реформирования в соответствии с назревшими потребностями общества. Отставание и запаздывание в этой области чревато социальными кризисами, а то и утерей власти. Многие российские руководители, начиная от Президента РФ и кончая главами районных администраций, успели уже почувствовать это на себе, несмотря на то, что опыт российской демократической государственности пока невелик. Это сложная, гибкая система, предъявляющая высокие требования к интеллектуальным, организаторским и нравственным качествам руководителей. И основные усилия в ее совершенствовании прилагаются именно в данном направлении.

За время реализации концепции кадровой политики (завершается первый этап) накоплен уже некоторый опыт и получены первые результаты. Есть смысл остановиться на этом более детально, ибо здесь раскрываются одновременно конкретные направления и механизмы реализации кадровой политики региона.

В плане организационного обеспечения реализации концепции, как уже отмечалось, был сформирован Совет по кадровой политике при Главе Администрации (Губернаторе) области, являющийся консультативным органом по вопросам разработки и обеспечения реализации кадровой политики в системе исполнительной власти области. В состав Совета вошли ведущие специалисты и ученые в области кадровой политики, управления и других отраслей научной и практической деятельности. Работа Совета ведется по годовым планам, заседания проводятся не реже одного раза в квартал. Работа Совета позволила консолидировать лучшие интеллектуальные ресурсы области в вопросах государственной службы и на основе этой консолидации совещательным путем принимать оптимальные решения по вопросам стратегии кадровой политики области.

Практика создания Советов по кадровой политике должна быть распространена на органы Администрации области и может быть рекомендована муниципальным образованиям области.

Разработаны и апробированы:

«Положение о проведении конкурса на замещение вакантной должности государственной службы Ростовской области в аппарате и

органах Администрации области» и «Методические рекомендации по проведению конкурса на замещение вакантной государственной должности государственной службы».

Разработана система карьерного продвижения государственных служащих на основе замещения должностей уходящих на пенсию работников. Система одобрена Советом по кадровой политике и рекомендована для внедрения в аппарате и органах Администрации области с некоторыми усовершенствованиями.

Разработана и реализуется система стажировки государственных и муниципальных служащих, которая осуществляется по полугодовым планам на основе предложений, поступивших от городов и районов. Периодически проводятся встречи со стажерами, на которых выясняются их пожелания по повышению эффективности стажировок. Ведется работа по объединению стажировок и проводимых семинаров в единую программу повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. По отзывам служащих, прошедших стажировку в аппарате и органах Администрации области, и их руководителей, стажировка является эффективной и недорогой формой практического освоения профессиональных навыков. Кроме того, в ходе стажировки работники территорий устанавливают непосредственные деловые контакты с функционально связанными с их работой структурными подразделениями аппарата и органов Администрации области.

Разработана и внедрена единая автоматизированная система «Кадры», содержащая сведения учетных форм кадровой документации по 2177 государственным и муниципальным служащим<sup>1</sup>. Эта система позволяет оперативно получать информацию по любому показателю, содержащемуся в учетных кадровых документах государственных и муниципальных служащих, занесенных в компьютерный банк данных, а также определять корреляции по 9 признакам. Такие возможности позволяют оперативно осуществлять анализ количественного и качественного состава органов государственного и муниципального управления и использовать результаты анализа для принятия кадровых решений. Формы анализа состава персонала разработаны, и такой анализ осуществляется в аппарате Администрации области. Планируется стандартизация применяемых форм и распространение их на органы Администрации области. Начиная с 2000 г., планируется издание информационных бюллетеней с анализом кадровой ситуации

и состояния работы с кадрами в аппарате и органах Администрации области.

Управлением по работе с кадрами и департаментом труда Министерства труда и социального развития области разрабатываются профессионально-квалификационные требования по группам государственных должностей. Ведется целенаправленная работа по системному анализу и мониторингу кадровых процессов. Так, за 8 месяцев 1999 г. комплексно изучались вопросы работы с кадрами в Министерстве здравоохранения и Министерстве культуры, осуществлялся мониторинг процесса повышения квалификации госслужащих в Министерстве труда и социального развития, в Министерстве сельского хозяйства и продовольствия, в Департаменте по физической культуре, спорту и туризму. По результатам анализа даны соответствующие рекомендации руководителям кадровых служб.

Одним из методов, позволяющих снизить вероятность ошибки при подборе кандидатов на вакантные должности в резерв кадров, является психологическая диагностика. Применяемые в настоящее время в аппарате Администрации области психологические тесты позволяют определить предрасположенность испытуемого к тем или иным видам профессиональной деятельности, в том числе отдельные профессионально значимые черты характера и качества личности. Психологическая диагностика проводится также при проведении аттестации госслужащих, что позволяет определить сильные и слабые стороны личности. В большинстве случаев слабые стороны, путем перевода с подсознательного уровня на уровень сознания, могут быть компенсированы сильными сторонами личности, чтобы не оказывать отрицательного влияния на результаты профессиональной деятельности. Дальнейшее развитие профессионально-психологической диагностики планируется вести по пути построения профессионально-психологических моделей должностей и профессий и более детального изучения ценностных ориентаций и профессионально значимых психологических качеств личности применительно к конкретной должности.

В последнее время управлением по работе с кадрами разработан ряд новых положений материального стимулирования эффективности труда государственных служащих аппарата Администрации области. К их числу относятся «Положение о премировании государственных служащих аппарата Администрации области и руководите-

лей органов Администрации области», «Положение об условиях назначения и выплаты надбавки за особые условия государственной службы государственным служащим аппарата Администрации области и руководителям органов Администрации области». Аналогичные положения разработаны и утверждены по всем органам Администрации области.

Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих ведется по годовым планам. Так, в 1998 г. прошли краткосрочное обучение 879 государственных и муниципальных служащих. Госслужащие аппарата и органов Администрации обучались по программе «TACIS», на семинарах в г. Москве и в Институте повышения квалификации при РГУ. Часть семинаров с госслужащими области проводится по программе «TACIS» (с работниками кадровых служб муниципальных образований), регулярно организуются семинары для руководителей муниципальных органов (глав муниципальных образований, сельских и поселковых администраций, заместителей глав муниципальных образований по экономике и финансам, социальным вопросам), проводятся тематические семинары для муниципальных служащих по проблемам муниципального управления, работе с молодежью.

Кроме того, государственные и муниципальные служащие области направляются на профессиональную подготовку в СКАГС для получения высшего образования по заочной форме обучения. Для успешной реализации программы повышения квалификации государственных служащих в аппарате и органах Администрации области внедрена система самостоятельной подготовки государственных служащих. В управлении по работе с кадрами сформирован банк данных по 20 высшим учебным заведениям, осуществляющим профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих. В качестве новой формы обучения без отрыва от основной деятельности в 2000 г. планируется апробировать дистанционное обучение по компьютерным сетям, предоставляемое отдельными высшими учебными заведениями.

Проводимая работа по подготовке, переподготовке и повышению квалификации позволяет государственным и муниципальным служащим лучше соответствовать занимаемой должности в постоянно

меняющихся условиях реальной трудовой деятельности, получать удовлетворение от процесса труда и его результатов.

Первый опыт реализации концепции кадровой политики обобщен в монографии, посвященной этим проблемам и подготовленной совместно учеными СКАГС и практическими работниками Администрации Ростовской области<sup>2</sup>. Что касается последующих шагов, то они осуществляются на базе принципов профессионализма, ориентации деятельности служащих на ценности патриотизма, чувства ответственности и деловой этики.

### *Примечания*

<sup>1</sup> Внедрение автоматизированной системы «Кадры» по сельским районным администрациям затруднено из-за отсутствия на местах компьютеров.

<sup>2</sup> Современная государственная кадровая политика и эффективность управления / Кол. авторов. Ростов-на-Дону: СКАГС, 1998.