Ирина АНЦИФЕРОВА, Вячеслав ЕРМАКОВ

Социологический анализ кадровой политики в сфере госслужбы

В силу объективных и субъективных обстоятельств, значимости, места и роли в жизни общества, главным субъектом управления социальными преобразованиями является политическая элита, ее ядро – кадры государственной службы. Государственный гражданский служащий является главным действующим лицом в сфере государственно-административного управления, той организационной единицей, которая обеспечивает исполнение политическими руководителями конституционных и иных государственных полномочий [Граждан, 2005. С. 140]. Отсюда основной вопрос, возникающий перед социологом: какова степень соответствия кадровой работы потребностям, запросам и целям развития российского общества? Наличие ясной, прозрачной и понятной кадровой политики, содержащей научно-обоснованную идеологию, развернутость процессов на инновационный характер деятельности – далеко не полный перечень вопросов, составляющих проблемное поле социологического анализа. Его значимость состоит в том, что он позволяет:

- определить уровень знания и понимания кадрами объективной необходимости общественных преобразований, их целей и задач;
- выявить степень их готовности мыслить и действовать в соответствии с требованиями модернизации;
- находить зоны риска в кадровой работе, представляющие потенциальную угрозу торможения или блокирования модернизационных процессов;
- вносить своевременные коррективы, ускоряющие темпы преобразований;
- постоянно направлять деятельность сотрудников государственной и муниципальной службы в русло модернизации, оперативно устранять возникающие отклонения от него.

В общесоциологическом плане целесообразно обратиться к операциональному анализу основного категориального аппарата, раскрывающего общее понятие «кадровая работа», расположив его в определенной логической последовательности. При этом в каждом из них выделим наиболее существенные признаки, подлежащие социологическому анализу и оценке, с точки зрения их воздействия на ход модернизации. Следует подчеркнуть, что речь идет о концептуальных подходах авторов к предмету исследования. В качестве базового источника анализа нами избран Энциклопедический словарь «Государственная служба» под общей редакцией В.К. Егорова и И.Н. Барцица. Этот выбор обусловлен тем, что в нем содержится достаточная, однозначная и современная трактовка понятийного аппарата, основанная на обобщении существующих сегодня мнений и позиций ученых, исследующих интересующий нас предмет.

Кадровый состав государственной службы – характеристика специфических черт, количественных и качественных параметров работников аппарата органов государственной власти, обеспечивающих реализацию их полномочий и функций.

Кадры – постоянный, штатный, как правило, специально подготовленный персонал организации. В сфере государственной службы – это лица, занимающие должности гражданских служащих, а также государственные должности. Для них характерны, прежде всего, три признака:

- относительно устойчивая профессиональная квалификация работника, как правило, имеющего специальную подготовку;
- постоянный характер служебно-трудовой деятельности, которая является основным источником существования и жизнеобеспечения работника;
- социально-должностное положение работника в коллективе, когда его деятельность фактически

Ирина Анциферова, доктор социологических наук, профессор, ректор Курской академии государственной и муниципальной службы (305044, Курск, ул. Станционная, 9). E-mail: irenerussia@mail.ru

Вячеслав Ермаков, доктор философских наук, профессор, президент Курской академии государственной и муниципальной службы (305044, Курск, ул. Станционная, 9).E-mail: kagms@list.ru

Аннотация: Статья посвящена детальному анализу социологических подходов к оценке государственно-управленческого воздействия на формирование и реализацию кадровой политики. Автор показывает, что социологический анализ роли кадровой политики в условиях модернизации российского общества является объективно необходимым для успешного преобразования общественных отношений на принципах демократии и рыночной экономики посредством повышения качества ведущего субъекта социальных преобразований.

Ключевые слова: кадры, состав кадров, кадровая работа, кадровая доктрина, кадровая политика, модернизация, социологический анализ.

реализует или обеспечивает функции и задачи данной организации.

При социологическом анализе определения оптимальной численности служащих необходимо опираться на принцип рациональной деятельности: необходимо такое количество работников аппарата конкретного органа власти, которое способно обеспечить успешную реализацию возложенных на него задач и функций при соответствующей интенсивности профессионально-служебной деятельности.

В ходе кадрового обеспечения преобразований неизбежно встает вопрос об оптимизации численности ее субъекта. Масштабность и сложность задач модернизации порождает соблазн идти экстенсивным путем, то есть решать их за счет увеличения численности госаппарата, на основе необоснованного дробления и увеличения его функционала. Другой путь, наиболее рациональный и результативный, отвечающий духу времени – интенсивный. Он означает достижение высокой эффективности деятельности госорганов за счет повышения уровня профессионализма и компетенции кадров. Это открывает реальную возможность неуклонного сокращения численности аппарата. Должна работать простая формула: решать задачи не числом, а умением.

Сложнее обстоит дело с выбором качественных параметров социологической оценки кадрового состава. В контексте нашей статьи речь идет об определении такой совокупности характеристик, которые в наибольшей мере воздействуют на успешную реализацию стратегии социальных преобразований. Существуют традиционные, широко используемые формализованные показатели: пол, возраст, образование, профподготовка, опыт работы и так далее. Но при социологическом анализе этого явно не достаточно для его полноты. Нужно согласиться с мнением, что для модернизации целесообразно акцентировать внимание на определение пригодности, способности служащих наиболее эффективно исполнять возложенные на них полномочия и функции. Качество кадров – это своего рода мера их профессиональной пользы для организации. Наиболее полно эти качества выражаются в профессионализме работников, который интегрирует специальные знания, деловые, личностные и духовно-нравственные особенности.

Оптимизации кадрового состава государственных служащих способствует социологический анализ, направленный на выявление наличия в нем позитивных тенденций и наиболее уязвимых мест, «темных пятен».

Целесообразно обратиться к данным официальной статистики, характеризующим динамику количественно-качественного состава работников государственных органов и органов местного самоуправления за период 2000–2013 года[1]. За отмеченный период число работников данных органов возросло с 1 161 519 до 1 548 062 (рост 386 543 человек) по Российской Федерации, в Центральном федеральном округе – с 267 917 до 355 555 (рост 87 638 человек). На 1000 человек, занятых в экономике, усиление по Российской Федерации составило, соответственно, с 18,0 до 23,1 (рост 5,1 человек), в Центральном федеральном округе – с 15,1 до 19,3 человек.

На уровне Российской Федерации численность работников судебной власти и прокуратуры увеличилась со 113,7 тыс. до 230,2 тыс. человек, то есть в два с лишним раза.

Представляют интерес и цифры, говорящие о количественном соответствии работников законодательной и исполнительной власти. На уровне Российской Федерации на 33,2 тыс. законодателей приходится 1264, 8 тыс. «исполнителей», то есть на 1 законодателя приходится 38,3 исполнителя. На региональном уровне на одного законодателя приходится 42,3 исполнителя.

Изменился и уровень образования работников, замещавших должности государственной гражданской и муниципальной службы в 2013 году. Так, по сравнению с 1999 годом, количество служащих, имеющих высшее профессиональное образование, увеличилось на 55%, а среднее профессиональное – уменьшилось в три раза, в 2,6 раза увеличилось число обладателей ученых степеней.

Гендерная структура практически осталась неизменной.

По стажу государственной и муниципальной службы заметно, что в два раза увеличилась группа, проработавшая в данной сфере от 10 до 15 лет. Также вдвое выросла группа со стажем до одного года. Пятая часть имеет выслугу от 5 до 15 лет.

В Курской области, по данным за 2013 год, штатная численность гражданских служащих государственных органов возросла на 5 единиц и составила 1 562 единицы, в том числе 1 204 – в исполнительных органах государственной власти, 358 – в иных государственных органах области. На отчетную дату в государственных органах области работало 1 518 госслужащих, в том числе, 1 165 – в исполнительных органах государственной власти, 353 – в иных государственных органах (Курская областная дума, контрольно-счетная палата Курской области, избирательная комиссия Курской области, рабочий аппарат Уполномоченного по правам человека в Курской области, управление судебного департамента в Курской области). Укомплектованность должностей госслужащих области – 97,2%.

За первое полугодие 2014 года на вакантные должности было назначено 152 государственных

[1] См.: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#

гражданских служащих (109 человек – за аналогичный период 2013 года). Из них 39 человек поступило извне (25,7% от общего количества назначений). Семьдесят служащих назначено из кадрового резерва (46,1% от общего числа назначений) и 31 человек – по результатам конкурсов на замещение вакантных должностей.

Соотношение мужчин и женщин, замещающих должности государственной гражданской службы на конец первого полугодия 2014 года, составило, соответственно, 26,4% и 73,6%. Анализ возрастного состава показал, что по-прежнему большинство находится в возрасте от 30 до 40 лет, около 34% от общего количества госслужащих. Несколько увеличился удельный вес сотрудников в возрасте старше 60 лет, а удельный вес лиц в возрасте до 30 лет уменьшился. По стажу государственной службы преобладает группа, занимающая должности свыше 15 лет – 47,2%. За ней следует группа со стажем от 5 до 10 лет – 24,3%. В государственных органах Курской области 1 516 человек, или 99,9% гражданских служащих, с высшим образованием. Из них более половины имеют экономическое и юридическое образование. Однако доля работников с образованием по профилю «государственное и муниципальное управление» составляет лишь 4%. Кроме того, 467 человек, или около 13% от общего числа гражданских служащих Курской области, имеют два и более высших профессиональных образования.

По состоянию на 1 июля 2014 года, классные чины государственной гражданской службы Курской области присвоены 97,5% госслужащих.

Проведенный выше анализ необходим для разработки и реализации научно обоснованной государственной и региональной кадровой политики. Но его характеристик вовсе недостаточно для более глубокого разностороннего и полного представления о людях, находящихся на службе обществу, государству, гражданину. Следует обратить внимание на вопросы об их профессиональной самоорганизации [Зотов, Кузнецова, 2014. С. 4–8; Государство и общество... 2011. С. 6–27].

Официальная статистика свидетельствует в целом о положительной динамике по таким важным показателям человеческого капитала, как уровень образования и опыт работы во властно-управленческих структурах. Знания и опыт – необходимая предпосылка успешной деятельности. Но ведь служащий ещё и человек во всем многообразии его жизненных проявлений. Он еще и гражданин, семьянин, производитель и потребитель социальных ценностей за пределами служебной деятельности. Кроме того, он носитель определенных прав, традиций, убеждений, правил жизненного поведения. Его трудовые успехи в немалой степени определяются устройством быта, семейными отношениями, а также тем, какими занятиями заполняется свободное время. Это лишь небольшой перечень вопросов, которые входят в содержание понятия «образ жизни». Оно раскрывает формы и способы реализации и самореализации сущностных сил человека, его внутреннего потенциала (знания, опыт, умения, навыки в различных сферах жизнедеятельности). Образ жизни – естественный процесс формирования, накопления, реализации и развития человеческого потенциала. Чем он богаче и благороднее, тем выше социальная ценность личности, её отдача обществу. Понимая значимость данной проблемы, ученые Курской академии государственной и муниципальной службы в настоящее время приступили к разработке и реализации научного проекта «Образ жизни государственных и муниципальных служащих как важный фактор повышения эффективности их профессиональной деятельности».

Несмотря на явные позитивные тенденции в кадровой работе, которые приобрели достаточно устойчивый характер, сохраняется немало проблем негативного порядка. К наиболее существенным из них исследователи относят следующие:

- слабая сочлененность теории и практики кадровой работы, отрыв и довольно большое дистанцирование их друг от друга;
- отсутствие банка позитивного опыта и передовых, апробированных практикой кадровых технологий;
- слабая эффективность работы с кадровым резервом на государственной гражданской службе;
- недостаточная мотивация к профессиональному развитию;
- неполнота и ограниченность представлений о госслужащих с позиций их человеческого потенциала;
- отсутствие научно обоснованных критериев оценки результативности деятельности.

Таков далеко не полный перечень проблемных вопросов, призванных найти разрешение в кадровой политике. Разработка и осуществление соответствующих конкретных мер будут способствовать повышению качества работы в данной сфере.

Вне сомнения, будущее модернизации неразрывно связано с кадровым резервом – специально сформированным с учетом установленных критериев и квалифицированных требований группой перспективных работников, положительно проявивших себя на замещаемой должности, обладающих необходимыми профессиональными, деловыми, личностными и морально-этическими качествами для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста.

Укрепление и развитие кадрового резерва приобретает сегодня стратегически важное значение. Его социально-институциональные признаки налицо, это – соответствующие организационные струк-

туры, нормативная правовая база, проекты, планы, программы, современные технологии. Конечно, еще далеко не все звенья механизма на этом участке кадровой работы функционируют идеально. Положительный опыт, накопленный в советский период, в значительной мере был утрачен на начальном этапе социальных преобразований в нашей стране. Пришлось, по сути, выстраивать систему заново. К настоящему времени она сформировалась и устоялась, адаптировалась к новым реалиям. В регионах накоплен положительный опыт работы с кадровым резервом. Широко применяются современные технологии, инновационные подходы.

Таким примером может стать проект «Губернаторская тысяча», который был разработан в 2014 году. Участвовали в проекте все районы Курской области. Отбор был достаточно жестким – каждый претендент презентовал, как минимум, одну идею, направленную на то, чтобы сделать жизнь курян лучше. Отобранная тысяча управленцев – врачи и учителя, соцработники и экономисты, юристы и представители культуры, депутаты и архитекторы – теперь представляют собой тот костяк, на который администрация региона может опираться при решении социально значимых вопросов.

Проект «Губернаторская тысяча» дает возможность выявить целеустремленных людей, готовых взять на себя управленческие функции. Они будут учиться, посещать тренинги и мастер-классы, и станут хорошей опорой для ныне действующей власти, настроенной на обновление управленческих структур и привлечение молодых кадров к руководящей работе. Конечно, не все они впоследствии смогут стать руководителями высшего звена, но многие из них уже попали на заметку губернатору Курской области Александру Михайлову. Региональная администрация в ходе данного проекта поставила перед собой цель найти людей, умеющих вести за собой, предлагая не пустые обещания, а конкретные дела.

Безусловно, для кадровой политики исключительное значение имеет то, каким оно располагает кадровым потенциалом. По отношению к госслужбе – это совокупная (служебно-профессиональная, трудовая, интеллектуальная, психо-физиологическая, духовно-нравственная, культурно-образовательная) способность граждан, пользующихся конституционным правом на равный доступ к государственной службе[2] и отвечающих профессиональным, квалификационным, интеллектуально-образовательным и иным требованиям для замещения должностной государственной службы. Обобщающим показателем качества кадрового потенциала является состояние и динамика образа жизни населения страны. Это чувствительный индикатор состояния социального здоровья общества, его предрасположенности и способности к преобразованию и обновлению. Все это говорит о насущной необходимости активизации работы по качественному укреплению состава государственных служащих.

Новому этапу развития российского общества должна соответствовать и новая кадровая доктрина – исходная основополагающая идея (система идей), главный замысел концепции государственной кадровой политики Российской Федерации как стратегии формирования, развития и рационального использования кадрового состава. Такая доктрина – это ядро кадровой идеологии, её сердцевина. Необходимость введения в научный оборот данного термина объясняется тем, что каждый вид общественно значимой деятельности имеет свою идейную подоплеку. Например, свои идейные основы имеют экономическая, социальная, культурная политика и так далее.

Под кадровой идеологией, по нашему мнению, следует понимать совокупность идей, взглядов, воззрений, отражающих коренные интересы социальных групп, классов, общества в целом, в сфере кадровой политики. Здесь видится диалектическая связь. Без политики не может быть идеологии. В ее нынешней основе лежит общегосударственный интерес – максимально приблизить кадровую политику к запросам и требованиям стабильного и динамичного развития общества. Задача социологического анализа состоит в том, чтобы оказать содействие в ее формировании и развитии, научном сопровождении и выведении на общегосударственный уровень.

Институциональной формой реализации кадровой идеологии является кадровая политика – деятельность и отношения субъектов в государственной службе, направленные на формирование и востребование кадров, их профессиональных способностей в соответствии с целью, задачами и функциями государственных органов. В содержательном плане – это система официально признанных целей, задач, приоритетов и принципов деятельности государства по организации и реформированию кадровых процессов и отношений [Захаров, 2014. С. 27].

Что касается концепции региональной кадровой политики, то в ней определяется следующее:

- реальное состояние кадрового потенциала, позитивные и негативные тенденции и возможности его развития, а также его цели и задачи;
- субъект и объект кадровой политики, их взаимосвязь и взаимоотношения;
- принципы кадровой политики региона, механизмы её реализации;
- вопросы взаимодействия государства, региона и хозяйствующих субъектов.

[2] Статья 32 Конституции Российской Федерации

В государственной кадровой политике выражается позиция государства по отношению к кадровому составу госслужащих. Эта политика строится на единых научных основах, принципах и требованиях. Они находят, в конечном итоге, воплощение в нормативных правовых актах, регулирующих воспроизводство и востребование кадрового состава.

Стратегической целью является обеспечение государственной службы высокопрофессиональными работниками, деятельность которых была бы нацелена на служение человеку, обществу, государству.

Достижение этого предполагает решение следующих задач:

- повышение эффективности системы государственной службы посредством наращивания качества профессиональной деятельности подчиненных;
- превращение государства в конкурентоспособного нанимателя, способного привлечь высококвалифицированных граждан и обеспечить востребованность их профессиональных возможностей, должностной рост на основе достоинства и заслуг, состязательности и здоровой конкуренции;
- создание гибких и инновационных систем профессионального развития, отвечающих современным потребностям госуправления;
- комплексное совершенствование информационного, научного, аналитического, методического, финансово-экономического и материально-технического обеспечения деятельности субъектов кадровой политики.

Современные социально-политические преобразования на принципах демократии и рыночных отношений кардинально изменили облик российского общества. Ориентация на ценности демократического правового социального государства поставила на повестку дня вопрос о воспитании нового поколения служащих, способных реализовать сложные, во многом новаторские задачи по переводу страны на современные, инновационные рельсы развития.

Таким образом, социологический анализ роли кадровой политики в поступательном развитии российского общества является объективно необходимым условием успешной трансформации общественных отношений на принципах демократии и рыночной экономики путем повышения качества ведущего субъекта социальных преобразований.

Литература

Государственная служба: Энциклопедический словарь / Под ред. В.К. Егорова, И.Н. Барцица. М.: Изд-во РАГС, 2008.

Государство и общество: вчера, сегодня, завтра. Серия социологии. Курск: Курская академия государственной и муниципальной службы. 2011. №6 (1).

Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебное пособие. М.: Изд-во «ЮР КНИГА», 2005.

Захаров В.М. Управление профессиональным развитием государственных и муниципальных служащих: монография. Белгород: ИД «Белгород», НИУ «БелГУ», 2014.

Зотов В.В., Кузнецова М.В. Диагностики процедур аттестации для целей профессиональной самореализации на государственной гражданской службе // Вестник Поволжской Академии государственной службы. 2014. №2.

A SOCIOLOGICAL ANALYSIS OF THE STAFFING POLICIES OF THE STATE CIVIL SERVICE

Irina Antsiferova, Ph.D (Social Sciences), Professor, Rector the Kursk Academy of State and Municipal Services (9 Stantsionnaya Str. Kursk 305044). E-mail: irenerussia@mail.ru

Vyacheslav Ermakov, Ph.D., Professor, President of the Kursk Academy of State and Municipal Services (9 Stantsionnaya Str. Kursk 305044) .E-mail: kagms@list.ru

Summary: This paper is devoted to a detailed analysis of sociological approaches to the evaluation of public-administrative influence on the formation and implementation of personnel policies. The authors shows that the sociological analysis of the role of human resources policy in the modernization of Russian society is objectively necessary for the successful transformation of social relations on the principles of democracy and market economy by improving the quality of the leading subject of social transformation.

Keywords: cadre, cadre structure, selection of personnel, human resource doctrine, manpower policy, modernization, sociological analysis.

References

Gosudarstvennaya sluzhba: Ehntsiklopedicheskij slovar[Public service: Collegiate Dictionary] / Pod obshh. red. V.K. Egorova, I.N. Bartsitsa. M.: Izd-vo RAGS, 2008.

Gosudarstvo i obshhestvo: vchera, segodnya, zavtra. Seriya sotsiologii. Kursk [State and Society: Yesterday, Today, and Tomorrow. Sociology Series. Kursk]: Kurskaya akademiya gosudarstvennoj i munitsipal'noj sluzhby. 2011. №6(1).

Grazhdan V.D. Gosudarstvennaya grazhdanskaya sluzhba: uchebnoe posobie [Civil service: a tutorial]. M.: Izd-vo «YUR KNIGA», 2005.

Zakharov V.M. Upravlenie professional'nym razvitiem gosudarstvennykh i munitsipal'nykh sluzhashhikh: monografiya [Management of professional development of state and municipal employees: monograph]. B elgorod: ID «Belgorod» NIU «BelGU», 2014.

Zotov V.V., Kuznetsova M.V. Diagnostiki protsedur attestatsii dlya tselej professional'noj samorealizatsii na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe[Diagnostic procedures for the purposes of certification and Professional self-realization in the Civil Service] // Vestnik Povolzhskoj Akademii gosudarstvennoj sluzhby. 2014. №2