

Шерипов Н.Т.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

По мнению многих специалистов, актуальной проблемой для Кыргызстана и других стран на постсоветском политическом пространстве было преодоление негативных социальных последствий преемственности в подходах к формированию кадров государственной службы на основе верности «хозяину» в лице ханов, биев или партии, политической ангажированности и принадлежности к определенному ведущему социальному сословию, классу, клану или общественному объединению. Именно эти подходы в немалой степени привели к фактам социального неравенства при приеме на государственную службу и дальнейшем продвижении по служебной лестнице. Наличие демократических источников и обеспечение научно обоснованных принципов формирования кадров государственной службы, разработка и внедрение в практику адекватного правовому государству подхода в этой сфере позволяют перейти от стихийности к управляемости в вопросах подготовки, подбора и расстановки государственных служащих⁴².

Основы теории кадровой политики в нашей стране стали предметно исследоваться сравнительно недавно. В советскую эпоху по политико-идеологическим соображениям властей данная тема была закрытой. В лучшем случае можно было в научном плане говорить о формах и методах реализации государственной кадровой политики на уровне младшего и среднего управленческого звена. Речь о формировании кадровой политики на государственном уровне и ее сущности в силу конфиденциальности темы не шла.

Сейчас ситуация изменилась. Проблемы кадровой политики стали одними из актуальных в социологии управления, политологии, истории и в последнее время в праве. Во главе данного научно-исследовательского и учебно-методического направления идет кафедра государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте РФ. Ведущими специалистами в данной отрасли знаний являются такие ученые, как В.М. Анисимов, В.И. Лукьяненко, В.А. Сулемов, А.И. Турчинов, И.Н. Панин и ряд других⁴³. Также следует отметить труд В. В. Черепанова и В. П. Иванова⁴⁴.

⁴² Турисбек Айнуур Заутбек кызы. Правовые механизмы формирования корпуса административных государственных служащих в Республике Казахстан. Дисс. на соискание ученой степени к.ю.н. Алматы, 2005. – с. 32.

⁴³ Анисимов В.М. Кадровая служба и управление персоналом организации. М., 2003; Лукьяненко В. И. Государственный аппарат России: проблемы организации, управления, контроля. М.: РАГС, 2004; Сулемов

В Кыргызской Республике впервые конституционные аспекты кадровой политики с юридической точки зрения рассматривалась в монографии написанной в соавторстве профессора Дуйсенова Э. Э. и доцента Мурзаibraимова Н. Б.

Известно, что кадровая политика и кадровая работа в Советском Союзе были чисто эмпирической областью деятельности, оберегаемой от научного освещения. Поэтому не случайно научные труды того времени даже таких видных советских ученых-юристов, как А.Е. Лунева, В.М. Манохина, С.С. Студеникина, А.В. Петрищева и других, носили чисто прикладной характер. Они касались в основном решения конкретных вопросов подбора, расстановки и воспитания кадров аппарата партийных и советских органов, различных отраслей народного хозяйства⁴⁵.

Это было вызвано тем, что кадровая политика тоталитарного режима строилась на отношении к людям как к расходному материалу для строительства «светлого будущего» и исходила из презумпции безграничности демографического потенциала страны, неисчерпаемости интеллектуальных, физических и нравственных сил народа-строителя коммунизма⁴⁶.

Попытки изменить такую ситуацию предпринимались в конце 80-х годов XX в., но они не получили необходимого развития. В Кыргызстане проблемами кадровой политики начали заниматься лишь в 1993 г., когда была принята Конституция КР. Однако только после принятия Указа Президента КР⁴⁷, от 14 июня 1996 г. № 202 утвердившим Временное Положение «Об основах государственной службы» определена

В.А. Государственная кадровая политика в современной России. — М.: РАГС, "2005; Государственная кадровая политика и механизмы ее реализации / Под общ. ред. А.И. Турчинова. М: РАГС, 2002, и др.

⁴⁴ В. В. Черепанов., В. П. Иванов. «Основы государственной службы и кадровой политики»: учеб. пособие. _ М.: Юнити-Дана, 2007.

⁴⁵ Манохин В.М. Советская государственная служба. - М.: Юридическая литература, 1966. - 196 с.; Лунев А.В. Советское административное право. - М.: Госюриздат, 1960.-567 с.; Власов В.А. Студеникин С.С. Советское административное право, -М.: Госюриздат, 1959. - 620 с.; Петрищев А.В. Статус должностного лица. Автореф. дис. ... канд. юр. наук. - Харьков, 1988. - 21 с.

⁴⁶ Тихонов Р.Е., Пищулин Н.П., Ковалевский В.Ф. Кадры: вопросы теории, государственной политики и практики. - М., 1993.С.3.

⁴⁷ временное положение об основах государственной службы в кыргызской республике утверждено указом президента кыргызской республики от 14 июня 1996 года уп n202 // сборник актов президента кр, № 2/2, 1996 г., ст. 281.

политика управления человеческими ресурсами на государственной службе, что стало значительным стабилизирующим фактором на начальной стадии переходного периода.

С 1993 г. прошло более пятнадцати лет, но и сегодня в Кыргызстане практически отсутствуют философские, социологические, теоретико-управленческие научные исследования в области разработки и реализации кадровой политики.

Для уяснения сущности государственной кадровой политики необходимо определиться с ее понятием.

Термин «кадровая политика» состоит из сочетания двух слов «кадры» и «политика». Кадры рассматриваются как основной штатный состав работников учреждения, предприятия, профессиональных и общественных организаций всех отраслей народного хозяйства и армии⁴⁸.

Встречаются и другие определения понятия «кадры». Так, изначально термин «кадры» применялся в военной терминологии и обозначал офицеров, унтеров и фланговых рядовых, составляющих основу полка либо иной части войска, ядро, которое в случае надобности пополняется рекрутами⁴⁹.

В последующем термин «кадры» получил широкое распространение в административно-гражданской лексике и применялся для обозначения основного должностного состава какого-либо учреждения, организации или предприятия. В Словаре русского языка СИ. Ожегова: «Кадры - состав работников той или иной отрасли деятельности, производства»⁵⁰.

Как видно из этих определений, словом «кадры» указывается на профессиональную связь человека с коллективом сотрудников, выполняющих свои профессиональные обязанности с целью достижения целей, поставленных перед ними государством, предприятием, политической партией и т.п.

Под словом «политика» в интересующем нас словосочетании понимается «деятельность общества как целого в определенном направлении»⁵¹.

Среди ученых-юристов нет единого мнения по определению понятия «кадровая политика». Так, советский ученый И.Б. Скоробогатов считал, что основу понятия «кадровая политика» составляет рассчитанная на длительный срок линия совершенствования кадров, определенная перспектива экономического и социального развития советского общества»⁵².

В свою очередь А.Ф. Ноздрачев под кадровой политикой понимает общий курс и последовательную

деятельность государства по формированию требований к государственным служащим, по их подбору, подготовке и рациональному использованию с учетом состояния и перспектив развития государственного аппарата, прогнозов о количественных и качественных потребностях в кадрах государственных служащих⁵³.

В.А. Сулемов данное понятие рассматривает в двух аспектах. Во-первых, под государственной кадровой политикой (где субъектом выступает государство) он понимает стратегию, политический курс работы с кадрами на общественном уровне. Это выражающая волю народа государственная стратегия формирования, развития и рационального использования кадров, всех трудовых ресурсов страны; во-вторых, в структурно-содержательном плане — как систему официально признанных целей, задач, приоритетов и принципов деятельности государства по организации и регулированию кадровых процессов и отношений⁵⁴.

Из анализа этих определений можно сделать вывод, что кадровая политика государства - это система перспективных политических, экономических, организационных и правовых мер, осуществление которых позволяет ему как субъекту управления обеспечивать подбор, прием, обучение и использование кадров государственной службы на научной основе.

Помимо общих определений, в юридической литературе предлагается рассматривать кадровую политику с учетом действующего законодательства в узком и широком смысле. В узком смысле кадровая политика понимается как отношение государства к подбору и подготовке кадров в органы государственной власти, т.е. имеется в виду та категория граждан, которая в действующем законодательстве определена как государственные служащие.

В широком смысле кадровая политика представляет собой стратегию государства, отношение всех его органов (организаций), включая образовательные учреждения, к подготовке кадров, обеспечению их работой с целью удовлетворения потребностей государства и общества в необходимом количестве работников, способных трудиться во всех отраслях и сферах общественно-полезной деятельности⁵⁵.

Кадровая политика — это система теоретических знаний, идей, взглядов, принципов, отношений и организационно-практических мероприятий государственных органов и негосударственных организаций, направленных на установление целей, задач, характера этой политики, определение форм и

⁴⁸ Социологический энциклопедический словарь. - М.: Норма, 1998. С.116.

⁴⁹ Даль В. Толковый словарь. - М.: Гос. издательство иностранных и национальных словарей, 1955. С. 72

⁵⁰ Ожегов СИ. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой -М.: Русский язык, 1991.С.260.

⁵¹ Турисбеков З.К., Капаров С.Г. Управление государственной службой в Республике Казахстан. - Екатеринбург, 2002. С.249.

⁵² Скоробогатов И.Б. Совершенствование работы с кадрами в народном хозяйстве. - М.: Политиздат, 1982.С.26.

⁵³ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. Учебник для подготовки государственных служащих. - М.: Статут, 1999. С.296.

⁵⁴ Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации. - М.: РАГС, 1996. С.16.

⁵⁵ Дуйсенов Э.Э. Государственная служба Казахстана и Кыргызстана (правовое регулирование). - Ош, 2001. С.35.

методов кадровой работы⁵⁶, Другими словами, это выражение стратегии формирования, профессионального развития и рационального использования кадрового потенциала общества. Кадровая политика определяет эффективные формы и методы кадровой деятельности.

В каждой стране существует своя общенациональная кадровая политика. В общенациональной кадровой политике **государственная кадровая политика (ГКП)** занимает центральное место.

Понятие «кадровая политика» по своему содержанию шире понятия «государственная кадровая политика». Сегодня в условиях политического плюрализма и многообразия форм собственности государство не может и не должно брать на себя решение всех кадровых вопросов, поскольку есть и другие — негосударственные — субъекты кадровой политики.

Кадровая политика как специфическое явление является составной частью общей политики государства, так как кадровые реформы есть часть реформирования общества и, наряду с финансами, служат мощным рычагом воздействия на все сферы жизни и развития страны. Поэтому основные критерии, принципы кадровой политики должны соответствовать общегосударственной политике. Свидетельством этому может служить и тот факт, что идея дальнейшей реформы государственной службы в Кыргызстане была определена не соответствующей концепцией, не Законом о государственной службе, а Стратегией развития страны на период на 2007-2010 годы⁵⁷. В этом политическом документе был определен курс государства по противодействию коррупции в системе госслужбы, формированию корпуса нового поколения государственных служащих, установлению требований к уровню их квалификации, подбору, рациональному использованию и обучению с учетом потребности в них государственного аппарата в современный период и на перспективу.

Первым этапом выработки государственной кадровой политики является теоретическое обоснование и определение концепции данной политики. **Концепция государственной кадровой политики (далее ГКП)** — это система исходных позиций и ведущих идей, раскрывающих научные основы подхода государства к решению кадровых проблем, задачи и приоритетные направления формирования, развития и рационального использования кадрового потенциала и кадрового состава страны. Концепция ГКП — это ее научно-

теоретический фундамент, выражение кадровой доктрины и стратегии государства в этой области. Одновременно это программная позиция государства в кадровой деятельности, научная основа кадровой практики государственных органов.

Без четкой концепции, следуя лишь в русле текущих кадровых вопросов, можно потерять стратегическое направление и цель государственной кадровой политики. В итоге кадровая политика станет ненаучной, конъюнктурной, непрогнозируемой, узковедомственной, а кадровая деятельность закрытой и коррупционной⁵⁸.

Итак, под концепцией государственной кадровой политики мы понимаем систему передовых взглядов, принципов и приоритетов деятельности государственных органов по формированию компетентного, оптимального и стабильного кадрового состава государственной службы.

Отсутствие научно выверенной концепции единой государственной кадровой политики, адекватной нынешним реалиям и новым задачам, может в дальнейшем привести к тому, что каждый раз со сменой руководства страны будет меняться и кадровая политика государства. Конечно это негативно может повлиять на стабильность кадрового состава государственной службы, приведет к снижению эффективности работы государственного аппарата, усилению негативных тенденций социального и профессионального характера среди государственных служащих, росту коррупционных правонарушений в их среде.

Концепция и кадровая политика во многом совпадают по содержанию, но они не тождественны. Концепция ГКП — это научная форма выражения этой политики. На наш взгляд, концепция становится государственной политикой тогда, когда она официально признана и нормативно узаконена на высшем государственном уровне. После этого идеи и положения, заложенные в концепции, становятся официальной стратегией и тактикой работы государства с кадрами. Пока этого нет. На наш взгляд есть необходимость разработки Концепции государственной кадровой политики КР. Но тем не менее концептуальные основы проводимой ныне государственной кадровой политики реально существуют и работают, т.е. применяются в кадровой политике и практике на государственном уровне.

Что же такое «государственная кадровая политика»? В чем заключается ее сущность?

Существует ряд определений, сформулированных учеными и практиками кадровой деятельности. Оптимальным, на наш взгляд, является тот подход, что данный феномен следует рассматривать в широком и узком смысле.

В широком смысле слова под государственной кадровой политикой понимается система официально

⁵⁶ Энциклопедический словарь работника кадровой службы /Под ред. В.М. Анисимова. М., 1999. С. 94.

⁵⁷ Стратегия развития страны на 2007-2010 годы. (В редакции Указов Президента КР от 7 мая 2008 года УП №158,8 октября 2008 года УП №359.) Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 16 мая 2007 года УП №249. // "эркинтоо" от 18 мая 2007 года №36.

⁵⁸ В. В. Черепанов., В. П. Иванов. «Основы государственной службы и кадровой политики»: учеб. пособие. _ М.: Юнити-Дана, 2007. – с. 344.

признанных целей, задач, приоритетов и принципов деятельности государства по регулированию всех кадровых процессов и отношений в стране.

В узком смысле слова государственная кадровая политика — это выражение стратегии государства по формированию, востребованию, профессиональному развитию и рациональному использованию кадрового потенциала страны; это наука и искусство регулирования кадровых процессов и отношений в обществе.

Иногда встречается мнение, что ГКП включает в себя совокупность организационно взаимосвязанных практических действий, призванных обеспечить реализацию целей и задач государства в сфере кадровых процессов и отношений. Получается, что кадровая политика тождественна кадровой деятельности. С этим положением нельзя согласиться, поскольку кадровая политика и кадровая деятельность различны по содержанию и технологиям реализации, отражают разные стороны единого кадрового процесса.

В целом государственная кадровая политика рассматривается как мощный инструмент государства в системе государственного управления, как действенное средство сохранения и упрочения власти, как важный социокультурный фактор духовно-нравственного развития трудоспособного населения страны. Следовательно, речь идет не только об обогащении и реализации профессиональной способности людей, но и их активности в управлении

государственными, социально-экономическими процессами страны, сохранении и обогащении «человеческого ресурса» общества.

Государственная кадровая политика не плод субъективных размышлений и пожеланий политиков, администраторов или ученых. Она не может родиться только в тиши кабинетов и быть абстрагированной, оторванной от реальной жизни. Это результат совместной работы науки и практики, ученых и практиков.

Государственная кадровая политика — объективно обусловленное социальное явление. Она объективна по своему содержанию в том смысле, что отражает объективные закономерности развития реальных кадровых процессов и отношений в стране, формулирует в виде целей, задач и принципов устойчивые и повторяющиеся в них кадровые связи-отношения. В то же время государственная кадровая политика субъективна по своей природе — методам и технологиям формирования и реализации, поскольку проводится в жизнь людьми. Поэтому механизмы реализации ГКП во многом определяются субъективными факторами — воспитанием, образованием, образом мышления, традициями, опытом и личными предпочтениями государственных деятелей, должностных лиц, лидеров политических партий и общественных движений. Важно, чтобы в деле формирования и реализации ГКП субъективные факторы не противоречили объективным.