

АРТЕМ ВАСИЛЬЕВИЧ СВИРИДОВ,кандидат политических наук, доцент,
заместитель директора центра исследований государственной кадровой политики НИИ ТПГУ
Академии управления при Президенте Республики Беларусь**ИННА НАУМОВНА БОРД,**младший научный сотрудник отдела технологий кадровой работы
и профессионального развития центра исследований государственной кадровой политики
НИИ ТПГУ Академии управления при Президенте Республики Беларусь**ВЛАДИСЛАВА НИКОЛАЕВНА СЕМЕНОВА,**доцент кафедры социальной политики и идеологии
Академии управления при Президенте Республики Беларусь**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ**

Рассматриваются теоретико-методологические основания изучения государственной кадровой политики, ее сущностные и содержательные аспекты. Показано, как с помощью методологического инструментария становится возможным познание сущности конкретных кадровых процессов и отношений, выявление среди них ключевых, социально значимых, задающих динамику и целостность всей системы государственной кадровой политики, с одной стороны, и, с другой, выделение второстепенных, случайных явлений, способных создать неверное представление о кадровых процессах и отношениях. Определено содержание государственной кадровой политики как совокупности теоретически и методологически обоснованных положений, социально-культурных оснований и ценностей, составляющих ее идейную основу. Авторами предложен и рассмотрен ряд подходов, с помощью которых может изучаться то или иное направление деятельности в рамках реализации кадровой политики, — структурно-функциональный (структурный функционализм), системный и процессный.

A. V. SVIRIDOV, I. N. BORD, V. N. SEMENOVA**THE THEORETICAL AND METHODOLOGICAL FOUNDATIONS
OF THE STUDY OF THE STATE PERSONNEL POLICY**

The theoretical and methodological foundations of the study of the state personnel policy, its essential and substantial aspects are considered in the article. The methodology allows you to know the essence of specific personnel processes and relationships and to identify the main, key personnel processes and relationships. The methodology also helps to discard secondary and random phenomena that create a misconception about personnel processes and relationships. The content of the state personnel policy is defined as a combination of theoretically and methodologically substantiated provisions, socio-cultural foundations and values that make up its ideological basis. The authors proposed and examined a number of approaches, that had studied one or another area of activity in the framework of the implementation of personnel policy — structural-functional (structural functionalism), system and process.

Решение ключевых задач в экономической, политической, социальной и других сферах белорусского общества в решающей степени обуславливается своевременной разработкой и эффективной реализацией государственной кадровой политики. Через государственную кадровую политику и посредством кадровой работы достигаются цели развития общества, обеспечивается курс на построение правового государства и установление социального мира и согласия.

Логика решения проблемы формирования современной государственной кадровой политики предполагает прежде всего рассмотрение теоретико-методологических вопросов данного явления — ее сущностных и содержательных аспектов. Это позволяет не только выявить особенности влияния государствен-

ной кадровой политики на формирование кадров органов власти, но и глубже уяснить именно социально-философскую природу ее детерминации.

Актуальность статьи обусловлена также влиянием, которое оказывает на государственную кадровую политику цифровая трансформация. Это, в частности, проявляется во внедрении обслуживающих платформ и технологий для управления персоналом, в новых способах оптимизации кадровых задач, в повышении мотивации работников, их вовлеченности. Такие тенденции позволяют, в свою очередь, увеличить кадровый потенциал государственных органов, государственных и негосударственных организаций, страны в целом.

В Концепции государственной кадровой политики Республики Беларусь государственная кадровая политика определяется как «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» [1].

Необходимо отметить, что на сегодняшний день в теории и практике государственного управления не существует единого подхода к пониманию сущности государственной кадровой политики. Российский исследователь В. А. Сулемов выделяет два основных методологических подхода к определению понятия «государственная кадровая политика»: деятельностный и политико-административный.

В рамках деятельностного подхода кадровая политика понимается как непосредственно сама кадровая деятельность, кадровая работа, целенаправленная система действий и отношений по реализации профессиональной трудоспособности людей [2, с. 30]. Деятельностный подход к кадровой политике широко распространен в негосударственных организациях и частных корпорациях, которые фактически предельно сужают кадровую политику к кадровой работе. Деятельностный подход положен в основу определения государственной кадровой политики, данного российским исследователем А. И. Турчиновым, который рассматривает ее как «деятельность и отношения субъектов кадровой политики в государственной службе, направленные на формирование и востребование кадров, их профессиональных способностей в соответствии с целями, задачами и функциями государственных органов» [3, с. 14]. Другой российский автор В. В. Черепанов, опираясь на методологию деятельностного подхода, определяет кадровую политику как «систему 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 методов кадровой работы» [4, с. 342]. Таким образом, деятельностный подход фактически сводит государственную кадровую политику к кадровой работе. Представляется, однако, что кадровую политику нельзя рассматривать только лишь как комплекс идей и механизмов их реализации вне политико-властного аспекта государственной кадровой политики.

Политико-властный компонент может быть раскрыт в рамках политико-административного подхода. Его инструментарий позволяет рассматривать государственную

кадровую политику с точки зрения общей стратегии формирования, развития и рационального использования кадрового потенциала, как инструмент повышения эффективности политической власти и управления. Как подчеркивает В. А. Сулемов, именно общенациональные интересы и потребности общественного развития обуславливают выработку государством целей, приоритетов, принципов воспроизводства и использования кадрового корпуса. Исходя из данного подхода, по мнению российского исследователя В. Г. Игнатовой, «государственная кадровая политика понимается не только как общенациональная стратегия развития совокупного кадрового потенциала, но и как одно из направлений реализации государственной политики. Кадровая политика занимает равноправное место в ряду экономической, социальной, военной, культурной, образовательной, информационной, правовой, экологической, молодежной, внешней политики» [5, с. 7]. В том же ключе рассматривает кадровую политику А. Я. Кибанов, полагая, что под «кадровой политикой государства правомерно понимать формирование стратегии кадровой работы, установление целей и задач, определение научных принципов подбора, расстановки и развития персонала, совершенствования форм и методов работы с персоналом в конкретных исторических условиях того или иного периода развития страны» [6, с. 187]. Необходимо отметить, что некоторые сторонники политико-административного подхода склонны к расширенной трактовке понятия «государственная кадровая политика», включению в него таких составляющих, как «демографическая политика», «политика в области занятости», «политика в области труда и заработной платы».

Политико-административный подход исходит из того, что государственная кадровая политика по своим функциям, свойствам, структуре и задачам несводима к экономической, социальной или какой-либо другой разновидности государственной политики. «Термин „политика“... часто выражает определенную сферу жизнедеятельности общества (государства, партии, политические процессы и отношения и др.). Это в полной мере относится и к кадровой политике государства как части, инструменту его политики, его управленческой функции» [2, с. 83]. Другими словами, за государственной кадровой политикой необходимо признать такой же статус, как и за другими направлениями государственной политики. Более того, кадровая политика является важнейшим ресурсом власти, который выступает как совокупность личностных, профессиональных и политических качеств людей, занимающих должности во властной иерархии.

Подбор и расстановка политически лояльных господствующему классу кадров в административной иерархии вместе с силовым

принуждением и законодательными санкциями является одним из наиболее эффективных инструментов контроля над политическим пространством, повышения эффективности власти и управления. Так, по мнению известного американского политолога Дж. Гэлбрейта, важнейшее влияние на принятие политических решений оказывает так называемая техноструктура, то есть анонимная группа лиц, которая контролирует процесс обращения служебной информации и тем самым реально предопределяет характер принимаемых наверху решений [7]. В этом смысле публичные политики нередко лишь озвучивают решения, подготовленные кадрами государственной службы среднего и даже нижнего звена, отобранными в ходе реализации государственной кадровой политики.

Современная теория государственного управления в начале XXI в. отошла от модной в 90-х гг. XX в. теории менеджеризма, когда государство рассматривалось как нейтральный механизм в руках таких же политически нейтральных управленцев. Система государственной власти и государственный рекрутинг во многом обусловлены уже сложившимися политическими институтами, формальными и неформальными «правилами игры», определенной идеологией. Данные факторы оказывают немаловажное значение на формирование государственной кадровой политики. Более того, как отмечает российский исследователь Р. Ф. Латыпов, «в условиях индустриальных и постиндустриальных государств кадровый рекрутинг политических элит по каналу ГКП превосходит электоральный рекрутинг» [8, с. 487]. Очевидно, что без системной и эффективной государственной кадровой политики успешное политическое и государственное управление оказывается невозможным. Государственная кадровая политика является важнейшим инструментом укрепления государства и существующего политического режима, поскольку наряду с управленческими функциями выполняет и ряд стратегических политических функций: *функцию реализации политических интересов; функцию рекрутинга политических элит; функцию политической социализации кадров; функцию государственной безопасности*. Отметим, что для Республики Беларусь важнейшими политическими функциями государственной кадровой политики являются функция рекрутинга политической элиты (важнейшими каналами рекрутирования политической элиты являются государственный аппарат и органы местного управления; именно здесь наблюдается наибольшая концентрация властных ресурсов) и функция политической социализации кадров (предполагающая вторичную политическую социализацию государственных служащих на должностных местах в русле официальной государственной линии).

Все это дает нам основания *рассматривать государственную кадровую политику в качестве самостоятельной разновидности государственной политики*.

К основным направлениям изучения кадровой политики относятся:

- 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.

Соответственно, то или иное направление деятельности в рамках реализации кадровой политики может изучаться с позиций различных теоретико-методологических подходов, основными из которых являются: системный, структурно-функциональный и процессный.

Системный подход к рассмотрению государственной кадровой политики предлагает рассматривать последнюю в качестве целостной органичной структуры, состоящей из взаимосвязанных структурных элементов.

Специфика системного подхода заключается в том, что характеризуемое явление рассматривается с точки зрения функционирования двух принципов: системности и развития. Принцип системности заключается в том, что составные структурные элементы системы рассматриваются и анализируются не обособленно, а с точки зрения их внутренней взаимосвязи и взаимозависимости. Принцип развития подразумевает, что сложные системы являются динамическими, а не статическими. И рассматриваются с учетом динамики их развития под влиянием внешних и внутренних факторов.

Цифровизация экономики, а также сферы государственного управления в рамках системного подхода к государственной кадровой политике приводит не только к усилению взаимосвязей и взаимозависимостей между системными компонентами государственной кадровой политики, но и к изменению механизмов данных взаимосвязей, которые все очевиднее приобретают сетевой характер.

То есть под влиянием цифровизации государственная кадровая политика как система из традиционной иерархически выстроенной трансформируется в сетевую систему, где актуальность и значимость приобретают не вертикальные, а горизонтальные взаимосвязи между структурными элементами.

В рамках *системного подхода* государственная кадровая политика включает:

- функциональную подсистему как совокупность ее управленческих, социальных, экономических и политических функций;
- институциональную подсистему как совокупность институтов государственной кадровой политики;

- нормативно-ценностную подсистему, включающую в себя совокупность недирективных норм кадровой политики, например кодекс профессиональной этики государственных служащих или политические ценности кадров;

- научно-аналитическую подсистему обеспечения управления кадровыми процессами (например, Академия управления при Президенте Республики Беларусь);

- коммуникационную подсистему, обеспечивающую обмен кадровой информацией между субъектами государственной кадровой политики;

- контрольную подсистему, осуществляющую аудит соблюдения законодательства и морально-этических норм в сфере государственной кадровой политики.

Структурно-функциональный подход, дополняя системный, рассматривает государственную кадровую политику не в статическом состоянии, а в динамике функционирования различных ее составных элементов. В частности, рассматривает кадровые процессы с точки зрения взаимосвязанности, взаимообусловленности и подчиненности общим целям и задачам государственного органа или организации. Однако, в отличие от системного подхода, структурно-функциональный подход акцентирует свое внимание не просто на динамическом функционировании системы, а именно на функциях (на «входе» и «выходе»), выполняемых элементами системы. Структурно-функциональный анализ позволяет выявить наличие либо отсутствие дублирования и пересечения функций, а также определить пути их рационального распределения.

Цифровизация государственного управления, безусловно, приводит к переосмыслению и трансформации осуществляемых структурными компонентами модели государственной кадровой политики функций. В процессе цифровизации ряд функций, связанных, например, с «ручным управлением» кадровыми процессами, исчезает, а на смену им приходят новые функции, связанные, например, с созданием и внедрением «умного» рабочего места, электронной трудовой книжки, технологий обработки «больших данных» и т. п.

В отличие от структурно-функционального подхода, **процессный подход** рассматривает организацию не как совокупность отдельных функциональных подразделений, а центральную роль отводит тем процессам, которые объединяют отдельные функции и направлены на достижение конечной цели всей организации в целом. Цель процессного подхода — создание горизонтальных связей в организациях. Такой подход помогает более оперативно решать возникающие вопросы и воздействовать на результат. Основным элементом подхода является процесс. Процессный подход к менеджменту позволил

увидеть взаимосвязь и взаимозависимость функций управления. Функции разделены на две группы: первая группа носит название общих (административных) функций, а вторая — конкретных или специальных (специфических) функций.

Преимуществами процессного подхода являются следующие характеристики и принципы:

- в рамках процессного подхода эффективно координируются действия различных подразделений;

- ориентация на результат процесса;

- повышаются результаты и эффективность работы организации;

- прозрачность действий по достижению результата;

- повышение предсказуемости результатов;

- выявление возможностей для целенаправленного улучшения процессов;

- устранение барьеров между функциональными подразделениями;

- сокращение лишних вертикальных взаимодействий;

- исключение невостребованных процессов;

- сокращение временных и материальных затрат [9, с. 245].

С точки зрения процессного подхода кадровая политика — это совокупность бизнес-процессов, нацеленных на оптимизацию деятельности организации. Государственная кадровая политика может рассматриваться как совокупность рекрутинговых процессов, направленных на оптимизацию системы государственного управления. Снова обратимся к определению государственной кадровой политики Республики Беларусь согласно Концепции государственной кадровой политики Республики Беларусь. В Концепции государственная кадровая политика понимается как «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» [1]. Процессный характер модели государственной кадровой политики заложен уже в представленном определении, исходя из которого государственная кадровая политика предстает не просто как статичный набор различных функций (как это было бы, например, с точки зрения функционального подхода), а как совокупность процессов («деятельность», «формирование и эффективное использование», «развитие кадрового потенциала», «эффективное решение»), которые объединяют отдельные функции и направле-

ны на достижение конечной цели государственного управления в целом. Данное обстоятельство предполагает учет совокупности всех процессов государственной кадровой политики и обосновывает многоуровневый и сложносоставной характер модели государственной кадровой политики в условиях цифровой трансформации Республики Беларусь.

Спецификой процессных моделей является выделение внутри них самостоятельных и одновременно взаимосвязанных друг с другом блоков-модулей. Модель кадровой политики может быть представлена следующими модулями:

- *ключевые параметры* (наименование процесса, цель (миссия), объект, предмет, задачи);
- *описание процесса* (владелец процесса, структура процесса, входные данные процесса, выходные данные процесса, потребители процесса);
- *нормативное правовое обеспечение процесса* (Конституция Республики Беларусь, указы, декреты Президента Республики Беларусь, законы Республики Беларусь, постановления Совета Министров, министерств Республики Беларусь, иные нормативные правовые акты);
- *прикладной блок*, обеспечивающий реализацию процесса (методологические подходы и основания, инструменты текущего анализа и мониторинга, методики и инструменты оценки, технологии кадровой работы, программное обеспечение, средства автоматизации).

Таким образом, процессный подход дополняет и усовершенствует системный и структурно-функциональный подход к пониманию целей и задач государственной кадровой политики.

Эвристичность процессной модели кадровой политики заключается в обосновании того факта, что процессы, связанные с управлением персоналом, не локализованы в рамках службы управления персоналом, а являются сквозными: проходят через всю организацию, в них активно участвуют как специалисты по персоналу, так и владельцы самих бизнес-процессов — руководители подразделений, что делает возможным применение процессного подхода на практике.

В заключение можно сделать следующие **выводы**:

- изучение опыта отечественной и зарубежной теории и практики государственного управления позволяет сделать вывод о том, что на сегодняшний день в управленческой науке государственная кадровая политика рассматривается в качестве самостоятельной разновидности государственной политики;
- ни один из существующих методологических подходов к изучению государственной кадровой политики не может раскрыть ее сущность целостно, всесторонне и исчерпывающе. Вследствие этого при анализе государственной кадровой политики необходимо использовать интегральный подход, объединяющий системный, структурно-функциональный и процессный подходы к рассмотрению государственной кадровой политики.

Список использованных источников

1. Об утверждении Концепции государственной кадровой политики Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 18 июля 2001 г., № 399 ; в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 12.11.2003 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2019.
2. Сулемов, В. А. Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии : монография / В. А. Сулемов. — М. : Изд-во РАГС, 2006. — 342 с.
3. Государственная служба : энциклопедический словарь / [Абрамова В. Л. и др.] ; под общ. ред. В. К. Егорова, И. Н. Барцица ; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. — М. : Изд-во РАГС, 2008. — 428 с.
4. Черепанов, В. В. Основы государственной службы и кадровой политики : учеб. пособие / В. В. Черепанов. — М. : Юнити-Дана: Закон и право, 2007. — 575 с.
5. Государственная и муниципальная служба современной России : учеб. пособие / В. Г. Игнатов. — 4-е изд., доп. и перераб. — Ростов н/Д. : Изд-во СКАГС, 2009. — 299 с.
6. Кибанов, А. Я. Управление персоналом организации / А. Я. Кибанов. — М. : ИНФРА-М, 2008. — 304 с.
7. Гэлбрейт, Дж. Новое индустриальное общество / Дж. Гэлбрейт ; пер. с англ. — М. : АСТ ; СПб. : Транзиткнига, 2004. — 602, [3] с.
8. Латыпов, Р. Ф. Классификация моделей государственной кадровой политики: опыт системного анализа / Р. Ф. Латыпов // Вестн. Башкирского ун-та. — 2010. — Т. 15. — № 2. — С. 487–490.
9. Гапоненко, А. Л. Теория управления : учебник / А. Л. Гапоненко, М. В. Савельева. — М. : Изд-во «Юрайт», 2014. — 342 с. — (Серия : Бакалавр. Академический курс).

08.10.2019