А.Х. Сидакова

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАДРОВЫХ ОТНОШЕНИЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

Определение кадровых отношений вытекает из общего понимания социальных отношений, представленного в социологической литературе.

Кадровые отношения, как сложные и многоплановые связи, возникают в процессе реализации кадровой политики того или иного субъекта. Под кадровыми отношениями, в частности, ряд авторов понимает совокупность целенаправленных, социально-мотивированных взаимодействий как между субъектами и объектами кадровой политики, так и внутри них, складывающихся на основе специфической деятельности в процессе перевода теории этой политики, ее принципов и научных выводов в область практической деятельности по подготовке (переподготовке), распределению, профессиональному использованию, мотивации деятельности, увольнению кадров (персонала)[1].

Применяя данный подход к предмету нашего исследования, можно предположить, что **кадровые отношения на государственной гражданской службе – это особый вид социальных отношений, складывающихся в процессе реализации кадровой политики по вопросам формирования, развития и обеспечения востребованности кадрового потенциала государственных органов.**

Структуру кадровых отношений образует совокупность элементов, которые в процессе взаимодействия порождают устойчивые связи и могут быть представлены субъектами (участниками отношений) и предметами (по поводу чего возникли данные отношения).

Различным субъектам кадровых отношений присущи вполне конкретные качественные и количественные характеристики (черты, признаки).

Научное исследование кадровых отношений на гражданской службе предполагает выявление их содержания. Содержанием

[1] См.: Энциклопедический словарь работника кадровой службы / Под общ. ред. В.М. Анисимова. М., 1999. С. 98.

кадровых отношений здесь являются особого рода взаимодействия субъектов, в процессе которых решается комплекс задач по формированию, развитию и обеспечению востребованности профессиональных качеств кадрового состава государственных органов.

Многообразие кадровых отношений на государственной гражданской службе можно систематизировать по ряду критериев.

Во-первых, кадровые отношения на государственной гражданской службе классифицируются по их субъектам. Так, выделяют отношения на персональном уровне, которые возникают между руководителями и подчиненными в процессе реализации кадровой политики; отношения внутриорганизационные, возникающие между структурными подразделениями государственного органа; отношения внешние, складывающиеся между различными государственными органами или государственными органами и иными юридическими лицами (например, учреждениями и организациями профессионального образования и пр.).

В кадровых отношениях на государственной гражданской службе всегда присутствуют две или более стороны (третьей стороной в кадровых отношениях могут выступать учебные заведения, органы занятости, пенсионные фонды, профсоюзы и пр.), которые в процессе реализации функций государственной службы осуществляют целенаправленное воздействие друг на друга.

Во-вторых, кадровые отношения на государственной гражданской службе могут классифицироваться по предмету их возникновения в таких процессах, как формирование кадрового состава для замещения должностей гражданской службы, создание и ведение реестра гражданских служащих в государственном органе, обеспечение деятельности конкурсной и аттестационной комиссий, организация дополнительного профессионального образования гражданских служащих и пр.

В-третьих, кадровые отношения классифицируются по форме взаимодействия их субъектов, которое может выступать как деловое партнерство, сотрудничество, взаимовыручка, конкуренция, соперничество или конфликтность.

Эти отношения возникают между государственными служащими, органами управления или их руководителями (представителями нанимателя) по поводу распределения задач, функций, ресурсов, полномочий и ответственности в соответствии с должностью. Они в основном строятся по инициативе субъекта управления,

и важную роль здесь играет соотношение прав и возможностей субъекта управления и гражданского служащего, а также принципы, на которых строятся взаимодействия между данными субъектами кадровых отношений на государственной службе.

Анализ результатов социологического опроса государственных служащих, проведенного кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте Российской Федерации в октябре 2003 г. по теме «Актуальные проблемы государственной службы и кадровой политики в оценках госслужащих», показал, что в основе кадровых отношений лежат деловое партнерство (49,7% респондентов) и сотрудничество (47,7%). Такие формы взаимодействия, как соперничество и конфликт вызывают у государственных служащих определенную отрицательную эмоциональную реакцию (на это указали 23,9% и 9,1% опрошенных). Другими словами, государственные служащие не хотели бы находиться в такой организационной и социально-профессиональной среде, где доминирование этих форм было бы определенно выражено.

Форма и содержание кадровых отношений на государственной службе, их структура обусловлены влиянием множества различных условий и факторов. Так, на вопрос: «Какие из ниже перечисленных условий и факторов оказывают наибольшее влияние на структуру и содержание кадровых отношений в государственной службе?», мнения распределились следующим образом. Наибольшее влияние на структуру и содержание кадровых отношений оказывают факторы, связанные с политической ситуацией в обществе (48,7% респондентов отметили такую позицию) и состоянием экономики (48,0%). Важную роль играют факторы социальные (образование, социальная защищенность кадров и др.) и организационные (состояние кадрового пространства, организационно-штатные мероприятия и пр.) – 30,5% и 25,0% ответов респондентов соответственно.

Наименьшее влияние на кадровые отношения оказывают условия и факторы субъективного характера – личностные качества представителя нанимателя, руководителя государственного органа и его представителей (44,1%), личностные характеристики гражданского служащего (28,2%), а также факторы духовной сферы общества, включая мораль, религию, идеологию и прочее (10,5%). Эти цифры показывают, что в государственной службе отражаются основные проблемы формирования нового типа общественных

отношений, причем именно в сфере кадровых отношений должна активно проявляться роль руководителя-лидера, способного на инновационную деятельность, на замену неэффективных форм кадровых отношений современными, соответствующими целям развития и государственной службы, и общества в целом.

Кадровые отношения на государственной гражданской службе основываются на правовых нормах, которые призваны подробно регулировать вопросы прохождения государственной службы: условия и порядок поступления на государственную службу, способы замещения вакантных должностей, условия и порядок присвоения классных чинов, порядок проведения аттестации государственного служащего, основания и порядок прекращения государственной службы. Для определения правового статуса государственного служащего как участника кадровых отношений и обеспечения качественного выполнения им своих служебных обязанностей важно точно определить его права, обязанности и ограничения, связанные с государственной службой, вопросы поощрения и ответственности, повышения профессиональной подготовки и служебного роста.

В законах и иных нормативных правовых актах определяются также порядок оплаты труда государственных служащих и различные государственные гарантии. Правильное решение этих вопросов крайне важно для обеспечения социальной защищенности государственных служащих, повышения заинтересованности в эффективном исполнении ими своих должностных обязанностей, стабилизации профессионального состава кадров государственной службы.

В процессе осуществления реформы государственной службы были приняты новые законодательные акты, в связи с чем начался новый этап развития этой системы, радикально изменились структура и система регулирования кадровых отношений государственных органов власти.

Регулирование кадровых отношений, связанных с поступлением и прохождением гражданской службы, в настоящее время осуществляется правовыми нормами, содержащимися в комплексе актов: в Конституции Российской Федерации; Федеральном законе Российской Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»; Федеральном законе Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; другими

федеральными законами; указами Президента Российской Федерации; постановлениями Правительства Российской Федерации; нормативными правовыми актами федеральных государственных органов; конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Однако нормы, содержащиеся в указанных актах, охватывают далеко не все аспекты регулирования кадровых отношений на государственной гражданской службе, а порой носят декларативный характер. Об этом свидетельствуют данные исследования по актуальным проблемам функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации, проведенного учеными кафедры государственной службы и кадровой политики в марте 2006 г. Его участники оценивали влияние принятия новых федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» на общее состояние государственной гражданской службы. Только 3,1% государственных служащих и 8,3% экспертов считают, что в результате принятия этих законов произошли значительные изменения к лучшему; 36,9% государственных служащих и 41,7% респондентов полагают, что произошли лишь частичные изменения к лучшему; 36,1% государственных служащих и 37,5% экспертов считают, что в результате ничего не изменилось. Изменения к худшему отметили 10,6% государственных служащих и 6,7% экспертов (затруднились с ответом 13,3% и 5,8% соответственно).

Такое распределение мнений говорит о том, что практически ничего нового в функционирование системы государственной гражданской службы новые акты не внесли. Причина лежит либо в неполноте регуляторов, либо в их несовершенстве. Отсутствие положительных результатов изменений подтверждает вывод о недостаточности принятых законов для полного достижения целей реформирования системы государственной гражданской службы Российской Федерации.

Следовательно, для эффективного нормативно-правового регулирования кадровых отношений в системе органов государственной власти актуальнейшей задачей является принятие комплекса новых нормативных правовых актов, предусмотренных положениями федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации», их расширяющих и конкретизирующих.

В качестве перспективных направлений совершенствования нормативно-правовых регуляторов кадровых отношений можно выделить такие, как детализация правового и социального статуса государственного служащего; расширение спектра применяемых эффективных кадровых технологий; расширение компетенции кадровых служб государственных органов и независимых экспертов, а также повышение ответственности представителей нанимателя за принятие кадровых решений и др.

Создание современной системы нормативно-правового регулирования кадровых отношений позволит обеспечить надежную правовую основу процессов формирования состава профессиональных государственных служащих, обладающих необходимыми качествами государственного и общественного служения. Данное направление совершенствования государственной службы акцентировано на развитие ее человеческого капитала, а «развитие человека, – как подчеркнул В.В. Путин, – это и основная цель, и необходимое условие прогресса современного общества. Это и сегодня, и в долгосрочной перспективе – наш абсолютный национальный приоритет»[1].

[1] *Путин В.В.* О стратегии развития России до 2020 года. Речь на расширенном заседании Госсовета // Российская газета. 2008. 9 февр. С. 2.