

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ И МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ

УДК 369.032

РЕАЛИЗАЦИЯ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Коды JEL: R 58, M 12, M 5

Потанина И. В., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры естественно-научных и социальных дисциплин, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия

E-mail: irina-potanina@yandex.ru; SPIN-код: 8380-8182

Жаглин Г. К., аспирант, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия

E-mail: artwork36@mail.ru; SPIN-код: 1136-4584

Поступила в редакцию 28.10.2024. Принята к публикации 13.11.2024

Аннотация

Актуальность темы. Необходимость актуализации процесса реализации кадровой политики в структурируемой единой системе публичной власти субъекта Российской Федерации постоянно возрастает при формировании системы управления новой структуры.

Цель. Анализ особенностей кадровой политики в формате единой системы публичной власти в субъектах Российской Федерации.

Методология. Методы логического и сравнительного анализа практик регионального управления кадровой политикой.

Результаты и выводы. На основе анализа и оценки текущей ситуации были сформулированы проблемы реализации кросс-системного взаимодействия, сформулированы направления устойчивого функционирования механизмов реализации кадровой политики в единой системе публичной власти.

Область применения. Сфера управления кадровым составом на уровне субъекта Российской Федерации.

Ключевые слова: кадровая политика, система публичной власти в субъектах Российской Федерации, государственное управление, субъект и объект кадровой политики, региональный опыт, информационные системы.

UDC 369.032

IMPLEMENTATION OF PERSONNEL POLICY IN THE UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

JEL Codes: R 58, M 12, M 5

Potanina I. V., Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Natural Sciences and Social Sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA branch), Voronezh, Russia

E-mail: irina-potanina@yandex.ru; SPIN-code: 8380-8182

Zhaglin G. K., Postgraduate student, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA branch), Voronezh, Russia

E-mail: artwork36@mail.ru; SPIN-code: 1136-4584

Abstract

The relevance of the topic. *The problem of updating the implementation of personnel policy in a structured unified system of public authority of a constituent entity of the Russian Federation is constantly increasing with the formation of a management system of a new structure.*

Goal. *Analysis of the features of personnel policy on the scale of a unified system of public authority in the subjects of the Russian Federation.*

Methodology. *Methods of logical and comparative analysis of regional HR policy management practices.*

Results and conclusions. *Based on the analysis and assessment of the current situation, the problems of implementing cross-system interaction were formulated, the directions of sustainable functioning of mechanisms for implementing personnel policy in a unified system of public authority were formulated.*

The scope of application. *The sphere of personnel management at the level of the subject of the Russian Federation.*

Key words: *personnel policy, the system of public authority in the subjects of the Russian Federation, public administration, the subject and object of personnel policy, regional experience, information systems.*

DOI: 10.22394/1997-4469-2024-67-4-119-124

Введение

Государственное управление в своей сущности осуществляет воздействие по управлению общественными процессами. В связи с развитием структуры управления на территории Российской Федерации в настоящее время функционирует система органов публичной власти, которая предполагает согласованность действий различных органов публичной власти как целостной сущности. Законодателями предложена обновленная модель организации и деятельности органов публичной власти на территориях субъектов Российской Федерации [8]. Управление объемной и многомерной макросистемой осуществляется через исполнение функций сотрудниками каждой отдельной структуры. Учитывая взаимосвязь систем, специфику осуществляемых функций, необходимо отметить, что для согласованного управления настолько сложной структурой необходима и согласованность в кадровом обеспечении, которая выражается во множестве аспектов. Кадровая политика, в отличие от кадровой стратегии, постоянно реализуется. Она может быть не закреплена правовым актом, однако управленческое воздействие постоянно осуществляется, она отражает сложившуюся практику управления, в части естественной корпоративной культуры или стиля руководства. В случае единого управления, выходящего за пределы организационной структуры или системы органов власти, кадровая политика продолжает реализовываться, но с множеством особенностей и вызовов.

Обсуждение проблемы и пути её решения

В соответствии с действующим законодательством в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации входят федеральные органы государственной власти и иные

федеральные государственные органы, которые осуществляют свои полномочия на территории субъекта Российской Федерации непосредственно или через создаваемые ими территориальные органы во взаимодействии с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, действующими на территории субъекта Российской Федерации [1]. Деятельность, полномочия, ответственность и порядок взаимодействия регулируется в соответствии с законодательством Российской Федерации, правовыми актами субъекта Российской Федерации и муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Компетенции, предметы ведения и отдельные вопросы могут передаваться между уровнями публичной власти, иметь совместное ведение или инструменты взаимного контроля.

Однако в рамках данного понятия и описания кадровой политики на территории субъекта Российской Федерации целесообразно учитывать и систему подведомственных органов организаций, организации, учредителями которых является один из уровней публичной власти, органы общественного контроля. Данный фактор важен, так как подведомственные организации зачастую исполняют функции учредителей, а организации, учрежденные соответствующим уровнем власти, преследуют поставленные цели, связанные с интересами и целями субъекта управления. Взаимосвязь и движение кадров возможны внутри описанного контура и являются естественными из-за специфики деятельности, организационных особенностей систем управления общественными процессами и ценностной ориентации.

Все указанные структуры неразрывно связаны с управлением общественными отношениями на территории субъекта Российской Феде-

рации, которые можно объединять в различные группы и уровни: экономические, административные, политические, государственные, муниципальные и др. В основе воздействия на объект управления лежат организационная структура, в данном контексте выходящая за пределы конкретного юридического лица, система взаимодействия, регламентированная как правовыми актами, так и сложившаяся в процессе деятельности моделями коммуникаций. Самым малым элементом организационной структуры является человек. Замещая должность, находясь в составе структурного подразделения, возглавляя юридические лица, замещая государственные и муниципальные должности именно человек ставит и достигает цели, выполняет должностные обязанности.

Кадровая политика — деятельность субъекта управления в области воспроизводства (формирования) и обеспечения востребованности кадрового потенциала [9]. Иными словами, целью кадровой политики является насыщение организационной структуры необходимым количеством сотрудников, необходимого качества. Необходимое количество может рассчитываться различными методиками, но неизменно составляет штатную численность и соотносится с реализуемыми функциями. Необходимое качество является описанием способности сотрудника реализовывать возложенные функции, которая может отражаться через установление квалификационных требований, перечня знаний, умений и навыков, моделей компетенций и других форматах.

Кадровая политика неизменно реализуется на каждом из уровней управления. Она неразрывно связана с должностными лицами, ответственными за реализацию кадровой политики, включая высшее должностное лицо. Кадровая политика в рамках управления может фрагментироваться до отраслевых направлений, принимающих форму государственных программ, проектов и иных структурных форм воздействия.

Кадровая политика может иметь два контура: внутренний и внешний. Внешний направлен на привлечение кадров или на их движение вне макросистемы. Внутренний направлен на работу с кадровым составом выбранной организационной структуры. Внутреннюю кадровую политику возможно разделить на два основных взаимосвязанных блока: реализация кадровых технологий и управление кадровым составом. В зависимости от точки рассмотрения кадровые технологии можно считать инструментом управления кадровым составом. Необходимо учитывать исследования по кадровым циклам, как повторяющегося и масштабируемого элемента управления кадровым составом.

Реализация кадровых технологий связана с правовым регулированием [10] вопросов поступления, прохождения и увольнения. Что ставит вопрос о категорировании работников. Реализация кадровой политики в субъекте Российской Федерации связана с управлением кадровым составом: лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъекта Российской Федерации, муниципальные должности муниципальных образований на территории субъекта Российской Федерации, должности федеральной службы, включая государственную гражданскую, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, должности в государственных органах, не относящиеся к указанным категориям, должности в организациях, подведомственных государственным и муниципальным органам, организациях, учредителями которых является один из уровней публичной власти, органах общественного контроля, включая их руководителей. В отношении указанных лиц действует трудовое законодательство, специальное законодательство о прохождении службы и деятельности, а также отдельные положения для лиц, являющихся руководителями организаций.

Субъект кадровой политики — носитель легитимно и нормативно определенных компетенций, прав, обязанностей и ответственности в области формирования и реализации кадровой политики [9]. Субъектом, от имени которого реализуются кадровые технологии и осуществляется управление кадровым составом, является представитель нанимателя или лицо, уполномоченное на осуществление отдельных его функций, или работодатель. Однако все представители нанимателя разнесены по уровням и ветвям власти. Что обуславливает усложнение координации и взаимодействия. Реализация их функций связана с кадровыми подразделениями организаций, органами по управлению кадровым составом. В данном случае наибольшей эффективностью будут обладать ценностные установки и подходы к организации деятельности, которые находятся за пределами структурного взаимодействия. В данном случае необходимо отметить как фрагментацию субъекта управления, так совместное рассмотрение его элементов как целостного субъекта.

Одним из важных элементов является подготовка кадров. Подготовка неразрывно связана с вопросом качеств сотрудников по отношению к их количеству. Если в рамках данного исследования исключать организацию первичной подготовки — получение первого высшего и среднего специального образования, и сфокусировать внимание на втором образовании,

профессиональной переподготовке, повышении квалификации и иных мероприятиях, то актуализируется вопрос о направлениях обучения и его формах. Основными центрами притяжения на уровне субъектов Российской Федерации являются высшие образовательные учреждения и корпоративные университеты. В настоящее время необходимо отметить взаимодействие образовательных организаций при реализации образовательного цикла или отдельной образовательной программы. В рамках профессионального развития в распределенной системе образовательных организаций, с разной подчиненностью, целями и ресурсами организации важным аспектом остается методическое регулирование, со направленность действий и развитие общих концепций деятельности. К данным концепциям в настоящее время можно отнести клиентоцентричность, доказательный подход, цифровую трансформацию, работа с данными и принятие решение на основе данных, бережливое управление, проектное управление и другие.

Вторым элементом при управлении качеством кадрового состава являются центры оценки компетенций, ассесмент центры и сами модели компетенций, конструкторы знаний, умений и навыков, необходимых для выполнения функций и направленного развития системы. Зачастую указанные структуры входят в образовательные организации, являясь их частью или же функционируют во взаимодействии с ними. В данном случае необходимо учитывать, как и фрагментацию на направления деятельности, виды службы, так и общие принципы, закладываемые в системе оценки.

Управление же количественным составом связано с постоянной трансформацией организационных структур: декомпозиция, объединение, ликвидация, реструктурирование. Постоянным условием в системе управления является выполняемая функция и ее трансформация, с чем связаны оценка и обучение. Но непосредственно движение осуществляется через механизмы отбора: конкурсы и кадровые резервы. Необходимо отметить нелинейность карьеры в системе управления, точнее смещение от чистой вертикали к горизонтальным направлениям и вариативности. В контексте управления кадровым составом в субъекте Российской Федерации существуют практики управленческих резервов [6], команд, конкурсных отборов, кадровых резервов [5], ротации сотрудников [2]. Именно движение кадрового состава является третьим звеном в треугольнике оценка-обучение-движение. В настоящее время продолжается доработка механизма резервов, включая высший уровень [4].

В данном контексте неоднократно на практике демонстрируется верхнеуровневое управление нижестоящими структурами. Так, существует согласование директоров подведомственных учреждений [7], включение в государственные программы и управленческие резервы регионов лиц, работающих на муниципальном уровне.

При централизации информации о сотрудниках, кандидатах, взаимодействия с ними формируется проблема объема этой информации. При работе с большими объемами данных основным инструментом является цифровое взаимодействие, связанное с определенными ограничениями и рисками. Актуализируется вопрос их технической защищенности, качества данных и культуры работы с ними, а также вопрос работы с ними в категории персональных данных. Учитывая положения действующего законодательства [3] необходимо определять цели, способы, объем обработки, операторов, что при распределенной сети может усложнять квалифицированное функционирование.

Выводы

Таким образом, при реализации кадровой политики в единой системе публичной власти в субъектах Российской Федерации необходимо говорить о проблемах, решение которых сформирует возможность устойчивого функционирования. Первой проблемой может являться определение структуры по управлению указанной деятельностью. Второй же является формирование единой парадигмы, которая должна как динамично развиваться, так и системно функционировать при фрагментарной реализации. Третьей является цифровое пространство для взаимодействия, обработки данных о кадрах, его структурные и логические возможности, безопасность, полнота и законность обработки информации. Четвертой проблемой можно обозначить как изучение имеющегося опыта регионов, полноту его изучения и возможности его распространения на иные системы управления.

Для достижения устойчивого функционирования механизмов реализации кадровой политики в единой системе публичной власти субъекта Российской Федерации возможно предложить ряд системных направлений развития:

Во-первых, это формирование постоянно развивающейся единой парадигмы, включающей в себя современные концепции организации деятельности, которая находит свое отражение в корпоративных культурах организаций, кадровых стратегиях и профессиональном развитии сотрудников.

Во-вторых, создание на уровне субъектов корпоративных университетов и центров оцен-

ки персонала, связанных с государственными органами, на которых возложена государственная функция по управлению государственной службой, а также совместная разработка и реализация современных кадровых технологий. Указанные структуры могут выступать операторами данных.

В-третьих, структурирование многоуровневой системы кадровых резервов для обеспечения мобильность кандидатов в указанной сущности. Кроме того, необходимо формировать интеграционные механизмы конкурсных процедур, включая ассесмент и конструкторы оценочных средств, и образовательных программ, их методологическое сопровождение.

В-четвертых, создание или использование функционирующих информационных систем, их подсистем, платформенных решений для хранения, обработки и передачи информации о кадровом составе организаций и органов. Основными требованиями к данному механизму является интегрирование или взаимодействие с системами кадрового учета или управления кадровым составом организаций, функционирование нескольких контуров хранения информации и её предоставления пользователям системы. Обеспечение необходимого уровня безопасности.

Необходимо отметить, что в настоящее время множество регионов развиваются в указанных направлениях, как осуществляя фокус на отдельных категориях работников (государственные и муниципальные должности, государственные служащие, муниципальные служащие, сотрудники подведомственных учреждений), так и воздействия на кадровый состав системно.

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи.

ЛИТЕРАТУРА

1. Российская Федерация. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 01.03.2024).

2. Российская Федерация. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федеральный закон от 27.06.2004 № 79-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. —

URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/ (дата обращения: 01.03.2024).

3. Российская Федерация. О персональных данных : федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801/

4. Российская Федерация. Президент Российской Федерации. О федеральном кадровом резерве на государственной гражданской службе Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 22.01.2024 № 61. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_467699/ (дата обращения: 01.03.2024).

5. Российская Федерация. Воронежская область. О государственной гражданской службе Воронежской области : закон Воронежской области от 30.05.2005 № 29-ОЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. — URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/> (дата обращения: 01.03.2024).

6. Российская Федерация. Белгородская область. О порядке формирования и использования резерва управленческих кадров Белгородской области : постановление Правительства Белгородской области от 04.08.2014 № 294-пп [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. — URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/> (дата обращения: 01.03.2024).

7. Российская Федерация. Белгородская область. Об утверждении Порядка согласования назначения на должности руководителя, заместителя руководителя государственного учреждения, государственного унитарного предприятия, подведомственных исполнительным органам, государственным органам Белгородской области, с Администрацией Губернатора Белгородской области : постановление Правительства Белгородской области от 07.10.2019 № 424-пп [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. — URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/> (дата обращения: 01.03.2024).

8. Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности — URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381—7> (дата обращения: 01.03.2024).

9. Фотина Л. В. Кадровая политика и кадровый аудит организации : учебник для вузов / Л. В. Фотина [и др.] ; под общей редакцией Л. В. Фотиной. — Москва : Юрайт, 2024. — 478 с.

10. Николаева М. И. Система правового регулирования государственной гражданской службы в Российской Федерации / М. И. Николаева // E-Scio. — 2022. — № 8 (71).

LITERATURE

1. Russian Federation. On the general principles of the organization of public power in the constituent entities of the Russian Federation : federal law 21.12.2021 № 414-FZ [Electronic resource] // ConsultantPlus. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/.
2. Russian Federation. On the state civil service of the Russian Federation : federal law 27.06.2004 № 79-FZ [Electronic resource] // ConsultantPlus. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/.
3. Russian Federation. On personal data : Federal Law 27.07 2006 № 152-FZ [Electronic resource] // ConsultantPlus. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801/.
4. Russian Federation. President of Russian Federation. On the federal personnel reserve in the state civil service of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation 22.01.2024 № 61 [Electronic resource] // ConsultantPlus. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_467699/.
5. Russian Federation. Voronezh region. On the state civil service of the Voronezh region : law of the Voronezh region 30.052005 № 29-OZ [Electronic resource] // ConsultantPlus. — URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/>.
6. Russian Federation. Belgorod region. On the procedure for the formation and use of a reserve of management personnel in the Belgorod region : Decree of the Government of the Belgorod Region 08.04.2014 №. 294-pp [Electronic resource] // ConsultantPlus. — URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/>.
7. Russian Federation. Belgorod region. On approval of the Procedure for approving appointments to the positions of head, deputy head of a state institution, state unitary enterprise, subordinate to executive bodies, state bodies of the Belgorod region, with the Administration of the Governor of the Belgorod region : Decree of the Government of the Belgorod Region 10.07.2019 № 424-pp [Electronic resource] // ConsultantPlus. — URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/>.
8. Explanatory note to the draft federal law “On the general principles of the organization of public power in the constituent entities of the Russian Federation” [Electronic resource] // System for supporting legislative activity — URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7/>.
9. *Fotina L. V.* Personnel policy and personnel audit of an organization: a textbook for universities / L. V. Fotina [and others] ; under the general editorship of L. V. Fotina. — Moscow : Yurayt, 2024. — 478 p.
10. *Nikolaeva M. I.* System of legal regulation of the state civil service in the Russian Federation / M. I. Nikolaeva // E-Scio. — 2022. — № 8 (71).