

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ И ПОДГОТОВКИ РЕЗЕРВА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ

М.А. Мирзаев, *доцент*

Д. Вердиева, *студент*

Дагестанский государственный университет
(Россия, г. Махачкала)

Аннотация. В научной работе проанализированы существующие проблемы подготовке кадрового резерва в системе управления. Автор указал, кто занимался из учёных данной проблематикой. В публикации имеются суждения об улучшения системы подготовки кадрового резерва государственных служащих. Автор затрагивает вопросы формирования и рационального использования кадрового потенциала государственной службы и считает, что такой процесс обуславливается непрерывным совершенствованием политико-административного управления, что неизбежно влечет за собой рационализацию технологий и методов руководства структурными подразделениями государственных органов.

Ключевые слова: государственная служба, резерв, подготовка, специалисты, страна.

Современное российское государство переживает сложный период своего функционирования и развития. Происходят кардинальные изменения во внутренней и внешней политике, государственном строительстве, в частности, в системе административно-управленческой деятельности, судебной-правовой практике, государственной службе, военной сфере и т.д. Придать организационно-правовую основу этим преобразованиям и сделать их эффективными, призвана государственная кадровая политика. Дело в том, что кадровое обеспечение органов государственной власти и управления, комплектование силовых структур и правоохранительных органов высокопрофессиональными специалистами, сохранение их кадрового ядра – проблема наиболее существенная для настоящего и будущего любой страны, в том числе и Российской Федерации. Важно также подчеркнуть, что принятие кадровых решений – это не техническая функция руководителя того или иного органа государственной власти и управления. Как и любое другое действие, кадровое назначение работника в органы власти должно отвечать нескольким требованиям:

– оно должно основываться на законодательстве Российской Федерации, определяющем правовые основы, порядок

формирования и реализации кадровой политики в целом;

– следовать общей логике и целевым установкам государственной политики Российской Федерации;

– следовать общей логике действий и основным функциям конкретного органа власти и управления;

– соответствовать запросу российского государства к профессионализму и компетентности работника по конкретной должности;

– быть ориентированным, в первую очередь, на потребности граждан Российской Федерации. В силу этого государственная кадровая политика, рассчитанная на удовлетворение кадровых потребностей органов государственной власти, становится важным элементом реализации политики не только в области государственного строительства и управления, но и в большинстве сфер общественной жизни. Законодательство Российской Федерации о государственной кадровой политике состоит из Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Заметим, что хотя термины «государственная кадровая политика», «кадровая по-

литика», «кадровая функция» и отсутствуют в Конституции Российской Федерации, конституциях, уставах субъектов Российской Федерации, правовые функции и события, которые они вызывают, в них присутствуют.

Кадровый резерв государства является одним из механизмов его функционирования, в ходе которого происходит воспроизводство стратегически значимого кадрового потенциала для замещения вакансий в аппарате государственного управления. Кадровый потенциал во всех цивилизованных странах мира рассматривается как фактор устойчивого роста, и даже лидерства на мировой арене. Кадровый резерв государственной службы в Российской Федерации необходимо рассматривать, как важнейший элемент в системе стратегического планирования политического и экономического развития, как отдельных регионов, так и всей страны.

Само по себе такое понятие, как «кадровый резерв» вызывает теоретический, и, что еще важнее, практический интерес. В советские времена это понятие именовалось «номенклатурной элитой», и включало в себя, по сути, сообщество влиятельных политиков, постоянно участвующих в жизни общества и государства в различных качествах (должностях). Эта «скамейка запасных» характеризует качество государства и уровень развития той политической системы, в которой живет общество.

Актуальность вопроса формирования и рационального использования кадрового потенциала государственной службы обуславливается непрерывным процессом совершенствования политико-административного управления, что неизбежно влечет за собой рационализацию технологий и методов руководства структурными подразделениями государственных органов. Управление политическими процессами в современном мире находится в прямой зависимости от актуальных механизмов воспроизводства кадрового потенциала всех органов власти. С учетом изменяющихся внешних, - политических, экономических условий функционирова-

ния государственных органов, влияющих на деятельность государственных структур, необходимыми элементами обеспечения развития системы государственной службы сегодня становятся вопросы своевременного обновления кадрового резерва в системе государственной службы, стимулирования служебного роста и профессионального развития и обучения государственных служащих. Вместе с тем, актуальность данных вопросов обуславливает качественное и радикальное изменение роли и места кадровых служб в государственных учреждениях, предприятиях и организациях. Приоритетными стратегическими задачами кадровых служб в этой связи становится разработка эффективных подходов в реализации кадровой политики, обеспечение ее взаимосвязи с целями и задачами, стоящими непосредственно перед каждой конкретной организацией и социально-экономическими интересами государства и общества. Развитие научных взглядов на вопросы государственной кадровой политики и кадрового резерва, особенности их разработки, реализации и регулирования происходило в рамках различных научных подходов.

Теоретические и методологические подходы к управлению кадровым резервом, развитию кадрового состава государственных служащих, формированию управленческого резерва отражены в работах зарубежных и отечественных ученых, таких как: Г. Алмонд, М. Армстронг, М. Кастельс, Дж. Кин, В.В. Анашвили, В.В. Герменчук, В. Жильцов, Р.Х. Кунакбаев, С.П. и др. Вопросами политико-правового регулирования государственной кадровой политики занимались: А.Н. Болдырев, И.Н.Барциц, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, А.А. Гришковец, и др. Кадровая политика, как фактор эффективного государственного управления рассмотрена в публикациях таких авторов, как Н.Л. Иванова, О.А. Васильев, В. Мельников, В. Нечипоренко, С.Ю. Наумов, Е.В. Масленникова, В.И. Осейчук, О.П. Сауляк, Е.Н. Старцева, К.Б. Фокин, В.В. Черепанов. Исследования, посвященные оценке, аттестации и обучению кадрового состава государственной гражд-

данской службы, содержатся в трудах таких ученых, как: А.П. Алехин, Г.В. Атаманчук, И.Л. Бачило, А.В. Оболонский, А.Ф. Ноздрачев, Д.М. Овсянко, В.А.Столярова, Б.В. Россинский, Ю.А. Тихомиров, и др.

Международный опыт формирования государственной кадровой политики проанализирован в работах Г.Д. Крудена, Е.А. Литвинцевой, Х.К. Рамперсада, Е.Ю. Соломатина, А.У. Шермана и др[10].

Формирование кадрового резерва - это многоаспектная проблема, включающая правовой, организационный, психологический аспекты. Однако если первые два достаточно полно освещены в многочисленных монографических исследованиях (А.М. Омаров, Л.М. Колодкин, В.М. Соломонов, Ю.А. Розенбаум, А.Н. Роша), то психологический аспект работы с резервом кадров комплексно не исследовался. В научных трудах психологов нашли отражение лишь отдельные направления работы с кадровым резервом, которые изучались в контексте других проблем (требования к личности руководителя, психологическое консультирование управленческих кадров, стиль и методы руководства, адаптация при вхождении в должность и т.д.) [6]. Прежде всего, необходимо отметить, что если рассматривать кадровый резерв как объект исследования в процессе его формирования, обучения, и переподготовки, то можно выработать ряд перспективных направлений в повышении эффективности государственной кадровой политики в сфере формирования и подготовки резерва управленческих кадров. Многие рациональные предложения участников федеральной программы подготовки управленческих кадров уже нашли свою реализацию. В частности, сейчас по единому принципу формируются региональные резервы управленческих кадров, сейчас всё шире внедряются информационные технологии в процесс работы с резервистами, большей популярностью пользуются порталы кадрового резерва и т.д. Но, тем не менее, в системе работы с резервом управленческих кадров можно обнаружить уязвимости, на которые логично было бы

обратить пристальное внимание, как Правительству Российской Федерации, так и руководителям субъектов федерации, а именно: в настоящее время федеральный резерв управленческих кадров формируется на основании ежегодных поручений Правительства в соответствии с предложениями руководителей государственных органов федерального и регионального уровня, а также руководителей госкорпораций и, по сути дела, представляет собой базу лиц, которые попадают туда во многом автоматически. Если есть рекомендация соответствующего руководителя, которая отвечает определённым требованиям, критериям, то это означает, что человек фактически уже находится в этом резерве[9].

По нашему мнению, для того, чтобы такой резерв был более эффективным, он не должен формироваться автоматически. В этой связи, логично было бы создать рабочую группу в Администрации Президента России или же в Аппарате Правительства Российской Федерации, которой следовало бы поручить разработать единый порядок формирования такого резерва, который предусматривал бы достаточно широкий доступ на входе потенциальных участников, детально проработанную процедуру отбора этого резерва, и, конечно же, механизмы работы с ним. Безусловно, нельзя забывать и том, что, навряд ли сама по себе, без соответствующих организационных решений, такая технология, такой порядок обеспечит решение существующих проблем. Кроме того, определено настало время на федеральном уровне рассмотреть вопрос о целесообразности создания специальной кадровой комиссии при Правительстве Российской Федерации, которая бы могла взять на себя по меньшей мере реализацию двух основных функций:

– с одной стороны, осуществлять отбор потенциальных участников федерального кадрового резерва;

– с другой стороны, принимала бы непосредственное участие в кадровом сопровождении по тем должностям, назначение на которые осуществляет Правительство Российской Федерации.

По сути, дела такая кадровая комиссия могла бы в перспективе стать эффективным фильтром: на входе, соответственно, отбор, на выходе – подготовка рекомендаций о назначении, причём не по одной кандидатуре, а, возможно, это делать на альтернативной основе (имеется в виду подготовка альтернативных решений, то есть нескольких кандидатур, но преимущественно, как правило, из состава тех лиц, которые включены в состав резерва управленческих кадров) [7].

Безусловно, здесь есть одна существенная проблема, которая, по сути дела, препятствует дальнейшему продвижению резервистов по ступеням карьерной лестницы. И заключается она в том, что на сегодняшний день ни один вид резерва, его использования, не является обязательным при принятии решения о назначении на ключевые управленческие должности. Такой вид резерва является только лишь одним из возможных, внешних источников. Другое предложение по совершенствованию государственной кадровой политики в сфере формирования и подготовки резерва управленческих кадров заключается в том, чтобы расширить границы использования кадрового потенциала, особенно федерального резерва управленческих кадров. Вероятно, настало время расширить сам перечень должностей, по которым Правительство России принимает решение о назначении, и, включить в этот перечень, к примеру, руководителей департаментов федеральных министерств, руководителей территориальных управлений федеральных органов исполнительной власти (последних, в силу их многочисленности, вероятно всего в плане согласования)[2].

Важно подчеркнуть что все озвученные выше предложения, безусловно, тесно взаимосвязаны между собой. И по сути дела, если будет достигнут необходимый порядок, то он определит и правила игры на попадание в резерв и, кроме всего прочего, определит дальнейшую перспективу использования резервиста. Если будет соответствующий кадровый совет, то он обеспечит отбор кандидатов в состав ре-

зерва и берёт под контроль последующее профессиональное развитие резервистов.

Если расширить номенклатуру должностей и подкрепить её существенными требованиями – проработать вопрос о возможности установления требования о назначении на должности, как правило, лиц, находящихся в составе резерва, – соответственно, это и придаст дополнительный, на наш взгляд, импульс развития всей системы кадрового резерва [4]. В рамках предложений по совершенствованию государственной кадровой политики в сфере формирования и подготовки резерва управленческих кадров стоит затронуть ещё один важный аспект поднятой проблемы исследования. Дело в том, что на сегодняшний день огромную работу в сфере методического обеспечения государственной службы проводит Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Формируется колоссальный пакет методических документов. К этой работе привлекается большое количество организаций, но поистине огромнейшим потенциалом в этом направлении обладает Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. В структуре академии около семидесяти региональных институтов, большое количество проектов прикладного и научно-исследовательского характера, которые реализуются по всей стране, используя сеть филиалов. В этой связи, по нашему убеждению, целесообразно рассмотреть вопрос о возложении на Российскую академию народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации функции аналитического и методического центра проработки управленческих решений в системе государственного муниципального управления – т.е. по сути дела, можно было бы замкнуть все процессы в единую цепь, и конечно же, в том числе и работу с кадровым резервом.

Кроме того, необходимо как можно больше «смешивать» различные, если можно так выразиться, категории участников новых потоков федеральной програм-

мы Процесс создания правовых основ кадрового резерва государственной службы далек от завершения. Исходя из принципа федерализма, правовые основы создаются на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. Отмечая значительные усилия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части административно-правового регулирования кадрового резерва, все же стоит признать, что на данный момент формирование законодательства и нормативной правовой базы в данной сфере еще не завершено[8].

С учетом выявленных проблем можно предложить два пути совершенствования нормативно-правовой базы системы работы с резервом.

Первый путь - принятие Федерального закона «О резервах управленческих кадров в Российской Федерации», в котором будет предусмотрено, что федеральный кадровый резерв, кадровый резерв федерального государственного органа, кадровый резерв субъекта Российской Федерации, кадровый резерв государственного органа субъекта Российской Федерации являются неотъемлемыми частями федерального и региональных сводных резервов управленческих кадров. Они формируются специальными уполномоченными органами, регулирующими вопросы государственной службы и кадровой политики. Включение в сводные резервы управленческих кадров даст возможность замещения государственной должности, должности государственной гражданской службы без прохождения конкурса, предусмотренного Федеральным законом № 79-ФЗ[1].

Второй путь – выделение в федеральном, региональных и муниципальных резервах управленческих кадров двух категорий:

1. Лиц, претендующих на замещение государственных (муниципальных) должностей, должностей государственной гражданской и муниципальной службы. Включение в данную категорию резерва должно проводиться по конкурсному отбору, с последующим замещением должностей без проведения конкурса.

2. Лиц, потенциал которых может быть использован на руководящих должностях в государственных учреждениях и организациях, в приоритетных отраслях экономики, общественных организациях. Включение в данную категорию происходит на основе экспертных отборов. Нахождение данных лиц в резерве можно будет рассматривать лишь как квалификационное преимущество перед другими претендентами на руководящие должности, не включенными в резерв управленческих кадров. Резервистам вручается сертификат, в котором будут отражаться сведения о стажировках, повышении квалификации, проводимых в рамках резерва управленческих кадров[2].

В настоящее время вопрос о том, какова внутренняя структура кадрового резерва и каким образом в этой структуре должна быть учтена дифференциация должностей государственной гражданской службы по группам, категориям, государственным органам, остается открытым. В отсутствие правового акта Президента России субъектами РФ утверждаются собственные положения о кадровом резерве, которые во многом отличаются друг от друга - разнятся структуры кадровых резервов (формируются резервы на конкретную должность, на группу, на категорию, на близкие по содержанию деятельности должности), сроки пребывания в кадровом резерве, формы организации работы с кадровым резервом[3].

Основные процедуры формирования кадрового резерва требуют четкой регламентации в соответствующем нормативном правовом акте именно федерального уровня, который должен регулировать цели, основные задачи и принципы, источники, основные этапы и процедуры, особенности и порядок формирования кадрового резерва на государственной гражданской службе Российской Федерации. Также требуется предусмотреть основные направления работы с кадровым резервом на государственной гражданской службе, порядок занятия должности государственной гражданской службы лицами, состоящими в кадровом резерве государственного ор-

гана, порядок исключения из кадрового резерва и т.д. [6].

Библиографический список

1. *Федеральный закон* от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 28.12.2017).
2. *Федеральный закон* от 27 мая 2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 23.05.2016)
3. *Указ Президента РФ* от 09.02.2013 г. № 126 (ред. от 04.06.2014) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров».
4. *Анненков В.И.* Государственная служба: организация управленческой деятельности. М.: КНОРУС, 2011. - 256 с.
5. *Журавлев В.Г., Журавлев Г.В., Гурнина Д.А., Яшин А.А.* Государственное управление в условиях рынка. Менеджерские проблемы. М.: ИПК госслужбы, 2011.
6. *Игнатов В.Г.* Государственная и муниципальная служба России: история и Министерство и ведомства: учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина и К.Е. Глушко. М.: Норма, 2012.
7. *Осейчук В.И.* Как преодолеть кадровый голод на гражданской и муниципальной службе?// «Государственная служба», №2, 2010 г.
8. *Парисон Н.* Реформа государственной службы: Найм и быстрое карьерное продвижение: Международные подходы / Н. Парисон // Всемирный банк [электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа:
9. *Савлук А.Н.* Роль политической элиты в формировании кадрового резерва государственной службы // *Управленческое консультирование*. Изд-во СЗИ РАНХиГС. – 2012. – № 4. – С.13-17.
10. *Сороко А.В.* Управление кадровым потенциалом государственной гражданской службы на основе формирования резерва управленческих кадров: диссертация ... доктора экономических наук: 08.00.05 / Сороко Андрей Викторович; [Место защиты: Гос. ун-т упр.]- Москва, 2011. - 444 с.
11. *Сулакишин С.С., Пинтаева М.Ю., Малчинов А.С.* Проблемы формирования кадрового ресурса в России. Монография. М.: Научный эксперт, 2009. 136 с.

**PRIORITY DIRECTIONS OF STATE PERSONNEL POLICY IMPROVEMENT
IN THE SPHERE OF FORMING AND PREPARATION OF RESERVE
OF MANAGEMENT TRAINERS**

M.A. Mirzaev, *associate professor*

D. Verdiyeva, *student*

Dagestan state university

(Russia, Makhachkala)

***Abstract.** In the scientific work, the existing problems are analyzed for the training of the personnel reserve in the management system. The author indicated who was engaged in this problem from scientists. In the publication there are judgments about improving the system of training the personnel reserve of civil servants. The author touches upon the formation and rational use of the civil service potential of the civil service and believes that such a process is conditioned by the continuous improvement of the political and administrative management, which inevitably entails the rationalization of technologies and management methods by the structural subdivisions of state bodies.*

***Keywords:** government service, reserve, training, specialists, country.*