

УДК 35.08

**С.В. Кантер**, аспірант**А.А. Мельник**, слухач

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва, Россия

## КАДРОВЫЙ РЕЗЕРВ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*В статье рассматриваются направления обновления кадров государственных органов, выделены приоритеты процесса качественного обогащения профессионального потенциала с учетом стратегических направлений государственного управления. Раскрыты пути формирования и использования кадрового резерва как приоритетного направления государственной кадровой политики и важный элемент механизма её реализации.*

**Ключевые слова:** кадровый резерв, стратегия, эффективность, государственное управление, профессиональный потенциал, социально-экономическое развитие, гражданское общество.

*У статті розглядаються напрями оновлення кадрів державних органів, виділені пріоритети процесу якісного збагачення професійного потенціалу з урахуванням стратегічних напрямів державного управління. Розкриті шляхи формування і використання кадрового резерву як пріоритетного напрямку державної кадрової політики і важливий елемент механізму її реалізації.*

**Ключові слова:** кадровий резерв, стратегія, ефективність, державне управління, професійний потенціал, соціально-економічний розвиток, громадянське суспільство.

*The directions of personnel's renovation of state bodies have been considered, the priorities in the process of qualitative skilled potential enrichment, including strategic directions of state administration have been distinguished in the issue. The ways of formation and use of personnel reserve, as the priority of state staff policy and important element of its realization have been described.*

**Key words:** personnel reserve, strategy, efficiency, state administration, professional potential, socio-economic development, civil society.

**Постановка проблемы.** Изменения, происходящие в политической, экономической и социальной сферах современного российского общества, требуют создания эффективной модели государственного управления и связанного с этим планомерного и качественного обновления управленческих кадров. Необходимой предпосылкой для реализации стратегии социально-экономического развития является формирование и использование профессионально подготовленного кадрового резерва, включающего состав перспективных специалистов, способных успешно справляться с задачами и функциями органов государственной власти Российской Федерации.

**Анализ исследований и публикаций.** От кадров, как профессионально подготовленных людей, отличающихся высокой профессиональной компетентностью, умениями и опытом зависит успех дела в любой сфере жизнедеятельности. Однако в современной России таких кадров явно недостаточно. Так, ни одно российское ведомство еще не избавилось от коррупции [5]. Один из ключевых моментов в борьбе с коррупцией – кадровая проблема. И лишь решив эту проблему можно будет навести должный порядок в государстве. Между тем, в кадровой политике достаточно широко воспроизводятся протекционистские механизмы замещения должностей госслужбы, основанные на родственных, земляческих, командных, клановых, криминальных и прочих отношениях. Наряду с этим процветает кадровый волюнтаризм, низкий уровень кадровой культуры, которые нивелируют конкурентные преимущества качественно подготовленных специалистов при трудоустройстве, девальвируют ценность профессионализма, порождают дискриминацию в трудовых отношениях.

В то же время, такие приоритетные направления формирования кадрового состава, как содействие должностному росту на конкурсной основе и ротация гражданских служащих, до настоящего времени не находят практического воплощения (ни нормативного, ни технологического) [4, с. 99]. Важнейший принцип формирования кадрового резерва, закрепленный законом, – содействие должностному росту на конкурсной основе – в практическом плане не всегда реализуется на должном уровне. Свидетельство

тому – активизация практики "бокового входа"<sup>1</sup> на государственную службу и замещения должностей по итогам конкурсных испытаний из числа граждан, не являющихся до этого государственными служащими.

Между тем, общая тенденция развития системы госслужбы, по мнению зарубежных экспертов, заключается в том, чтобы формировать эффективную систему прогнозирования потребностей в кадрах и как основу для замещения должностей использовать только конкурсные испытания, что свидетельствует о тенденциях ориентации на уже имеющийся кадровый потенциал [4, с. 102].

**Выделение нерешенных ранее частей общей проблемы.** Для качественного формирования и полноценного функционирования института резерва управленцев, как эффективной кадровой технологии, необходима разработка и реализация кадровой стратегии общества и государства, обоснование и принятие соответствующих правовых основ, организационных, информационных и финансовых ресурсов. При этом государственная кадровая политика должна выражать стратегию государства по формированию, профессиональному развитию и рациональному использованию кадрового потенциала.

Именно кадровый потенциал является главным национальным достоянием государства, обуславливающим повышение социальной энергии общества [9]. Отсутствие должного уровня профессиональной подготовки руководящих кадров весьма характерно для ряда отраслей российской экономики, включая даже ракетостроение. В стране произошла подмена понятия "профессионал" новомодным слоганом "эффективный менеджер". Их численность во всех областях промышленности достигла критических цифр. В федеральные органы власти, к руководству промышленными предприятиями вполне легально пришли люди, далекие от понимания предмета, которым они руководят. А потому вред, нанесенный ими стране, катастрофичен" [3]. Действительно, на территории России находится около 30 % мировых природных богатств, а вклад государства в глобальный продукт – всего около трех процентов. Добываемая российская нефть дает около 60 млрд долларов, а продажа оружия – 6 млрд долларов. Между тем, Индия выпускает программного обеспечения на 40 млрд. дол и в ближайшее время планирует выйти на 60 млрд. дол, т. е. они мозгами зарабатывают столько, сколько Россия продажей нефти. По показателю "инноваций" мы ниже давнего еще уровня Советского Союза в 15 раз. А откуда взяться инновациям, когда, по данным РАН, доля России в мировых расходах на исследования составляет 2,2 %, тогда как США – 35 %, ЕС – 24 %, Японии – 13 %, а Китая – 11 %. Если учесть, в каком состоянии была отечественная наука в 90-е годы, то становится понятно, почему мы сильно отстаем от технологических лидеров, а также от Китая, Индии и Южной Кореи.

По мнению В.И. Жильцова, в немалой степени низкая эффективность системы государственного управления объясняется стремлением многих служащих пораньше занять престижную должность, не опасаясь того, что уровень профессионализма такого "резервиста" абсолютно не соответствует этой должности. В последние 10-15 лет в нашей стране наблюдается порочная практика, при которой для руководителей разного уровня, проваливших дело на порученном участке работы, самым худшим наказанием является увольнение по собственному желанию, однако, значительно чаще – это перевод на другую руководящую должность [4, с. 74]. Экс-президент Российской Федерации Д.А. Медведев на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров (июль 2008 г.) обратил внимание на необходимость создания целостной системы воспроизводства и обновления профессиональной элиты в нашей стране [2]. В оценочном плане было указано на общенациональную проблему повышения роли форми-

<sup>1</sup> "Боковой вход" – принцип обновления кадрового состава высших должностей государственной гражданской службы за счет внешних кадровых ресурсов, не имевших ранее опыта работы на нижестоящих должностях в данном государственном органе.

руемого резерва управленческих кадров в обновлении, омоложении и рациональном использовании кадрового потенциала российского общества.

Разумеется, что постепенная и обоснованная смена кадров государственного управления оправдана и целесообразна, однако она не должна превращаться в стихийный процесс. Необходимо, прежде всего, определить цель обновления кадров соответствующего государственного органа, выделить приоритеты процесса качественного обогащения профессионального потенциала – с учетом не только текущих задач и потребностей, но и стратегических направлений государственного управления.

**Цель статьи.** Пути формирования и использования кадрового резерва как приоритетного направления государственной кадровой политики и важный элемент механизма её реализации.

**Изложение основного материала.** Вполне обоснованно экс-президент Российской Федерации Д.А. Медведев указал на необходимость модернизации всей системы работы с кадрами. Действительно, «сегодняшней России и её будущей инновационной экономике, государственной службе, системе управления и социальных услуг – нужна новая система формирования кадрового резерва, которая позволит привлечь в органы государственного, муниципального управления, в бизнес наиболее талантливых, творчески мыслящих и профессиональных людей" [6].

Поэтому одна из непреложных задач создания кадрового резерва состоит в том, чтобы выявить наиболее перспективных специалистов для профессиональной служебной деятельности кадров государственного управления с учетом сформулированных выше требований.

Таким образом, важнейшим элементом системы стратегического планирования экономического и социального развития Российской Федерации и ее отдельных регионов является формирование кадрового резерва. Будучи современной кадровой технологией, позволяющей создать подготовленный к управлению в новых условиях состав государственных служащих, формирование кадрового резерва позволяет обеспечить непрерывность и преемственность государственного управления, его совершенствование на основе отбора, подготовки и выдвижения кадров, способных эффективно реализовать задачи и функции органов государственной власти. Отсюда следует, что в системе государственной службы кадровый резерв выполняет функции развития, регулирования, стабилизации, непрерывности деятельности госаппарата [10].

Однако на протяжении двух десятилетий в России имеет место дефицит качественно подготовленного резерва управленческих кадров. Анализ причин дефицита кадрового резерва в органах государственной власти показывает, что формирование и работа с кадровым резервом, требуют наличия полноценной комплексной методологии, включающей взаимосвязанные этапы – от планирования, методик формирования и рационального использования кадрового резерва до анализа эффективности работы с этим кадровым составом. Поэтому управление кадрами на государственной службе должно включать организационное, правовое и технологическое обеспечение различных этапов прохождения гражданской службы. Фрагментарное внимание лишь к отдельным из этапов этой сложной работы способно лишь дискредитировать такие принципы формирования кадрового резерва, как конкурсность, объективность, равный доступ к должностям государственной службы [4, с. 115].

Практикой реформирования государственной службы последних лет обусловлена необходимость совершенствования основных подходов и механизмов к формированию и подготовке кадрового резерва государственной гражданской службы, широкого использования приоритетных направлений формирования кадрового состава в виде действия должностному росту на конкурентной основе, ротации гражданских служа-

щих и др. Анализ кадровых отношений и процессов в системе государственной службы свидетельствует о том, что сейчас лишь отчасти включены механизмы востребования профессионализма при замещении должностей государственной службы.

Необходимость модернизации всей системы работы с кадрами также убедительно подтверждается результатами социологического исследования «Актуальные проблемы государственной гражданской службы в современной России», проведенной кафедрой госслужбы и кадровой политики РАГС в январе 2009 года, в ходе которого было опрошено 218 экспертов из числа компетентных госслужащих высокого ранга, представляющих федеральные и региональные органы государственного управления [8]. По мнению респондентов, проблема формирования кадрового резерва для системы госслужбы Российской Федерации стоит очень остро (33,8 %), при этом кадровые службы госорганов не совсем успешно справляются с задачами формирования кадрового резерва (56,0 %). В числе основных причин нехватки квалифицированных кадров в системе госслужбы – привлечение и выдвижение кадров по знакомству, личной преданности (42,4 %), отсутствие четкой систематической работы по формированию кадрового резерва (23,5 %), невостребованность честных и принципиальных госслужащих (16,1 %). Опрошенные эксперты считают, что следует зачислять госслужащих в состав кадрового резерва с учетом таких критериев, как профессионализм (88,8 %), высокий уровень самоорганизации и самодисциплины (48,6 %), достигнутые результаты в конкретном виде деятельности (46,7 %), творческий подход к делу, инновационное мышление (43,5 %), гражданская ответственность (40,7 %).

Социально-правовой институт государственной службы нуждается не только в постоянном к себе внимании со стороны высшего политического руководства страны и законодателей. Велика потребность в приоритетном решении проблем качественного совершенствования государственной кадровой политики. Особо важным ее направлением становится включение профессионалов в решение проблем государства и общества – потенциала конкурентоспособного во всех смыслах. Социальный опыт свидетельствует о том, что квалифицированного государственного служащего надо готовить в соответствующей профессиональной среде, где преобладают ценности и принципы общественного служения, профессионализма, ответственности. Как отмечено профессором А.И. Турчиновым, будущий госслужащий "должен учиться в тех учебных заведениях, где его воспитывают для служения гражданам, обществу и государству, а не доллару, рублю, прибыли" [7].

Анализ принципов работы государственных органов с кадровым резервом подтверждает необходимость комплексной и объективной оценки профессионализма, деловых и личностно-нравственных качеств работников, организаторских способностей, развития у лиц, включенных в кадровый резерв, духовно-нравственных устоев, воспитания гражданственности и патриотизма, неукоснительного соблюдения этических норм. Работники, отобранные в кадровый резерв, должны обладать государственным мышлением, принципиальностью, высокими нравственными качествами, честностью, порядочностью, восприимчивостью к деловой и справедливой критике. Разумеется, у "резервистов", как и у других лиц гражданского общества, должно быть четкое представление о том, как они хотят жить и действовать в профессиональной среде. К тому же, важно осознать, какова направленность вектора социального развития, каким представляется государство в идеале? Еще в XIX веке известный русский писатель М.Е. Салтыков-Щедрин прозорливо заметил: "Ежели существует способ проверить степень развития общества или, по крайней мере, его способность к развитию, то, конечно, этот способ заключается в уяснении тех идеалов, которыми общество руководится в данный исторический момент".

С этой точки зрения большой практический интерес представляет фундаментальное исследование, выполненное Институтом социологии РАН совместно с фондом Ф. Эберта, в виде доклада "Готово ли российское общество к модернизации?". Выяснилось, что под словом "модернизация" глава государства и население понимают совершенно разные стороны жизни и деятельности. Для большинства жителей России "модернизация" – это не инновации и нанотехнологии, а ... социально-политические, внутригосударственные конструктивные перемены.

Приходится констатировать, что 55 % респондентов из числа опрошенных россиян назвали главными тормозами прогресса в России государственных гражданских чиновников, а 33 % – правоохранительные органы. То есть, 88 % россиян считают, что враг модернизации номер один – государственный аппарат [1]. Это неожиданный результат перестройки российского общества по капиталистическим лекалам!

**Выводы и предложения.** Цель государства состоит в накоплении богатств, утверждении достойного места среди других государств. Этого невозможно добиться лишь благодаря мудрости руководителей государственных органов или отменно функционирующим органам государственной власти. Эффективное государство – это деятельный народ. Пробудить активность граждан, не сдерживать самостоятельность, а поддерживать стремление работать для себя и общества – вот к чему должны стремиться кадры государственного управления.

Развитие гражданского общества, его политической структуры, как и создание адекватных механизмов выборности в органы государственной власти и контроля за служащими позволят, в конечном итоге, повысить эффективность государственного управления, преодолевая такие уродливые явления, как ориентация в решении любого вопроса на личные связи и знакомства, служение не закону, а конкретному руководителю, правовой нигилизм, коррупция, профессиональная некомпетентность, высокомерное отношение к собственному народу и др.

Одним из важнейших условий ускорения социально-экономического развития страны является реформирование и повышение эффективности системы государственного управления и государственной службы. В результате реформирования государственная служба должна стать комплексным правовым, социальным и организационным институтом по обеспечению выполнения государственными служащими функций государства и его органов по осуществлению услуг населению. При этом государственный служащий любого ранга обязан видеть в обратившемся к нему гражданине не докучливого просителя, а потребителя услуг, причитающихся ему по закону. Ведь систему управленческих отношений, жизненно важную для исторического существования, создает народ, объединенный в государство и взаимодействующий в его рамках. Эти соображения следует учитывать при определении стратегических целей и задач кадровой политики и приоритетов развития системы госслужбы.

Необходимо выработать стратегию развития кадрового потенциала государственных органов, исходя из того, что кадры всегда были и остаются лицом власти. Вместе с тем, кадровый потенциал является ключевым фактором превращения Российской Федерации в передовое, демократическое, федеративное государство. Управленческие кадры определяют цели, приоритеты и пути политического социально-экономического, оборонного, культурного развития страны. Как нами управляют – так и живет страна, поскольку функции и задачи государственной власти реализуют кадры, профессионально занятые в государственном аппарате. Отсюда следует, что формирование резерва кадров следует рассматривать как важнейший элемент реализации общей кадровой стратегии страны. Таким образом, кадровый резерв является одним из основных факторов развития управленческого потенциала России. Проблема совершенствования фор-

мирования и рационального использования кадрового резерва имеет особую государственную значимость.

#### Список использованных источников

1. Бодров А. Июль с игрой и жарой / А. Бодров // Советская Россия. – 2010. – 31 июля (№ 80).
2. Вступительное слово Д. А. Медведева на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).
3. Дубровин А. «Булава» бьет по своим / А. Дубровин // Московский комсомолец. – 2010. – 29 сентября.
4. Кадровый резерв как фактор развития управленческого потенциала России: материалы научно-практической конференции (РАГС. 26.03.2009) / под общей редакцией А. И. Турчинова. – М.: Издательство РАГС, 2009. – С. 99.
5. Коррупция – во всех ведомствах России // Metro. – 2009. – № 97. – С. 10.
6. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. – 2008. – 6 ноября.
7. Турчинов А. И. Кадровый потенциал государственной службы: духовно-нравственные проблемы / А. И. Турчинов, К. О. Магомедов. – М., 2010.
8. Турчинов А. И. Проблемы теории и методологии государственного управления и государственной службы / А. И. Турчинов // Государственная служба. – 2008. – № 5. – С. 33.
9. Формирование кадрового потенциала России: нужно ли менять методологию? // РАГС: материалы конференции от 26 марта 2009 г. // Государственная служба. – 2009. – № 2. – С. 4.
10. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики / В. В. Черепанов. – М., 2010. – С. 449.