УДК 35.084.92:316.343.656

ЯШКИН С.С.

Кадровый резерв государственной гражданской службы

В статье затрагиваются актуальные вопросы, отражающие современное положение управления кадровым резервом в государственной гражданской службе. Приводятся интересные данные – систематические и статистические, отражающие состояние проблемы. Предлагается авторское видение путей оптимизации процесса подготовки, формирования и интеграции института резерва в управление.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, кадровый резерв, социальная сущность, функции, критерии формирования и методы интеграции.

На современном этапе государственного строительства все чаще на суд общественности выводятся процессы, протекающие в сфере кадровой политики Российской Федерации. В данной статье речь пойдет о резерве управленческих кадров как институте воспроизводства потенциала государственной службы, способного реализовать на практике основные демократические принципы гражданского участия в процессах управления[1].

Определяемые исследователями негативные тенденции в системе формирования и использования кадровых резервов делятся на три основных вида:

1. неточности в действующем законодательстве РФ (законы и нормативно-правовые документы, регулирующие процесс управления кадровой политикой и институтом резерва в частности);

2. слабая интегрированность резерва кадров в практику управления при сохраняющемся дефиците высокопрофессиональных государственных служащих;

3. недостатки в процедуре подготовки, оценки и интеграции кадровых резервов в государственную гражданскую службу.

Само понятие *резерв* подразумевает некий ресурс, откуда можно пополнять нехватку в чем-либо. Оно обрело силу и применение во времена Советского Союза и номенклатурной системы, тем не менее и сегодня этот термин не потерял своей актуальности. Наиболее полное его определение находим на федеральном портале управленческих кадров: “Кадровый резерв федерального государственного органа представляет собой совокупность сведений о гражданских служащих (гражданах), признанных победителями конкурсного отбора для включения в кадровый резерв на замещение вакантной должности определенной категории и группы, а также по другим основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»”[2]. Кадровый резерв – это в первую очередь информационный ресурс, за которым стоят реальные люди.

Одна из сфер, в которой термин *резерв кадров* используется наиболее часто, – *государственная служба.* Федеральным законом РФ № 58 «О системе государственной службы Российской Федерации»[3], статьей первой, установлено: “Под государственной службой в настоящем Федеральном законе понимается

профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов". Определение идентично обозначению в более раннем законе № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»[4].

Как видим, термин *резерв* приобретает официальный статус и подразумевает наличие регулирующего его законодательства.

Государственная служба разделяется в зависимости от полномочий, компетенций, предметов ведения и функций соответствующих органов. Одним из видов функционального деления власти является *гражданская служба.* Федеральным законом РФ № 79 «О государственной гражданской службе» определено: "*Государственная гражданская служба Российской Федерации* – это вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации, по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи)"[5]. Следовательно, и резерв для этой службы формируется на всех уровнях власти и подчиняется нормам действующего законодательства.

Вышеупомянутый закон устанавливает: *кадровый резерв государственной гражданской службы* – "это граждане Российской Федерации, которые включены в реестры кадрового резерва субъектов Федерации, сформированные в порядке, определенном федеральными и региональными нормативно-правовыми актами"[6]. На региональных и местных уровнях власти это определение может выглядеть следующим образом (на примере Орловской области): "это группа гражданских служащих и граждан, отвечающих квалификационным и иным требованиям, предъявляемым к соответствующим должностям гражданской службы, и способных по своим деловым и личностным качествам обеспечить потребность государственных органов Орловской области в высококвалифицированных специалистах"[7].

Как видно из определения, резерв кадров создается для воссоздания изменяющейся структуры государственной гражданской службы и является, по сути, ее институтом.

Институциональность резерва выражена прежде всего в том, что это социальный феномен, связанный с социальной группой, которая с любой точки зрения ассоциируется как потенциально лучшая по отношению к равным по статусу и сопоставима или превосходящая тех, которым должна стать заменой. Следовательно, к резервистам (в том числе и между ними) формируются определенные отношения, настроения, критерии, организационные и правовые механизмы, ценности, нормы поведения, технологии формирования и использования, ресурсное обеспечение (в том числе и информационное).

Социальная сущность резерва кадров состоит в воссоздании социальной структуры института гражданской службы, восстановлении ресурсной базы государственной власти и вместе с тем в обеспечении ее функциональной стабильности и способности к развитию.

Первыми исследователями, обратившими внимание на процесс формирования профессиональных управленцев в государстве, следует считать Платона и Аристотеля. Первый говорил о том, что каково общество, такова и власть, что для участия в политической деятельности необходимы незаурядные личные и интеллектуальные навыки, и предложил технологию специального привлечения и воспитания государственных мужей, чтобы правили лучшие[8]. Второй считал, что не личности обязаны править, но объективные законы[9]. По сути оба мыслителя рассуждали о разных сторонах одного и того же государственного устройства. Дифференциация общественного мнения, уровня жизни и многих других аспектов повседневного быта влияет на развитие и политическую активность в стране в целом и

отражает эффективность деятельности властного механизма. Верно и то, что во власть должны отбираться из общества наиболее подготовленные и способные управлять. С другой стороны, обязательно присутствует закон, регулирующий и контролирующий любые процессы, сопряженные с государственной и общественной сферой жизнедеятельности.

Э.М. Вебер рассматривал политику как стремление к участию во власти или ее распределении. При этом государство и политические союзы, предшествующие ему, определяются как соотношение господства людей над людьми, основывающееся на легитимном (или считающемся таковым) насилии как средстве. Возможно, такое видение обусловлено спецификой исторического периода работы немецкого социолога, однако его понимание правильного распределения власти предвосхищает современные принципы формирования кадрового состава в государственной службе: "… возможного нельзя было бы достичь, если бы в мире снова и снова не тянулись к невозможному. Кто на это способен, должен быть вождем, мало того, он еще должен быть – в самом простом смысле слова – героем. И даже те, кто не суть ни то, ни другое, должны вооружиться той твердостью духа, которую не сломит и крушение всех надежд; уже теперь они должны вооружиться ею. Ибо иначе не сумеют осуществить даже то, что возможно ныне"[10]. То есть во власть должны отбираться наиболее одаренные, способные и подготовленные, тогда государство сможет развиваться, а общество – процветать.

Еще одной составляющей концепций Вебера Э.М. является разработка метода конструирования идеально-типической модели социального действия индивида[11], который используется во многих научных работах, а обоснованный им постулат беспристрастия исследователя (за исключением отдельных случаев) является зачастую эталонным для современного эмпирического анализа. Выводы, сделанные в данной статье, также опираются исключительно на социологические данные и статистические показатели.

То, насколько важен и необходим резерв кадров для государственной службы, выражено в его специфической применимости в практике управления. Главной и основной функцией резерва остается восполнение нехватки определенного ресурса. А.А. Хохлов определяет *социальное воспроизводство кадров в органах государственной власти* как "непрерывный процесс их формирования и замещения ими вакантных кадровых должностей, воспроизводство самих органов власти, их социального статуса и организационной структуры"[12].

Более подробно и полно *функции* кадрового резерва государственной гражданской службы определяются как: стабилизация (нормирование), развитие и совершенствование, регулирование (контроль, мониторинг, стимулирование) и обеспечение непрерывности деятельности аппарата управления. Если выделить и разделить *социальные функции* института резерва, можно получить следующие направления (по обеспечению)[13]:

1. непрерывности управляемости и функционирования;

2. сохранения, накопления и приращения управленческого профессионального опыта и среды организации;

3. обновления кадрового состава и профессиональной культуры;

4. востребованности талантливых руководителей и сотрудников.

При этом сам резерв имеет дифференцированную структуру и делится на: 1) *внутренний (организационный),* существующий в соответствии с уровнями власти: а) оперативный – формируется для замещения высших должностей, ориентирован на индивидуальные показатели человека (также может иметь отраслевую структуру); б) тактический – формируется для конкретных должностей среднего управленческого звена, где внутренняя структура строится по кластерному принципу (кластер состоит в наборе должностей с одинаковыми компетентными требованиями) и развивается с учетом индивидуальных планов развития; в) стратегический (перспективный) – формируется из числа талантливой молодежи для замещения должностей низшего уровня, при этом основной задачей данного резерва является подготовка специалистов более высокого управленческого

звена; 2) *внешний (политический)* – это специалисты предприятий, муниципальные служащие, слушатели и выпускники[14].

Структурное разнообразие подчеркивается неоднородностью, поэтому для решения задач по обеспечению функционирования резерва следует учитывать, о каком уровне идет речь, какие критерии актуальны в процессе формирования данного института власти.

Более совершенная и близкая к проблеме формирования управленческих кадров теоретическая концепция была выдвинута английским социологом Майклом Янгом, названная *меритократической* моделью общества (или государственного устройства)[15].

Меритократия (букв. «власть достойных», от лат. *meritus* – достойный и др.-греч. ксЬфпт – власть, правление) – "принцип выдвижения на руководящие посты наиболее способных людей, отбираемых из всех социальных слоев"[16]. В более широком смысле это система общественных отношений, в которой человек оценивается и получает признание только за личные достижения и успехи, при этом во власть избираются и назначаются исключительно честные и высокопрофессиональные люди, независимо от их партийной принадлежности, материального положения, связей, религиозных убеждений, этнического или социального происхождения.

Сегодня элементы меритократии можно встретить в устройстве большинства развитых стран: Японии, Китая, США, Канады, Ирландии, России и так далее (а в Украине даже существует меритократическая политическая партия[17]). Однако полностью организованных на принципе «власть достойных» государств практически не существует. Это следствие того, что меритократическая модель привлечения достойных кадров в систему управления во многом идеализирована. Однако характерный для нее принцип воспроизводства структуры власти содержит большой потенциал применения.

Большинство проблем в системе формирования и интеграции резерва кадров в управление соответствуют трем областям, характерным выделяемым тенденциям.

Первая негативная тенденция – слабая интегрированность резерва кадров в практику управления при сохраняющемся дефиците высокопрофессиональных государственных служащих.

Е.П. Тавокин приводит результаты экспертных опросов по теме «эффективность кадровой политики и работы с кадрами»: каждый второй ответивший склоняется к негативной оценке (52,3%), при этом только пятая часть опрошенных (21,6%) – к положительной[18]. Распределение ответов говорит об определенной нестабильности в функционировании механизма управления. Это заключение подкреплено результатами исследований, где приводится мнение работников центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти: "современной кадровой политике в наших органах в наибольшей степени присущи: направленность на борьбу за власть и ее удержание (41,3%), на расстановку кадров по «командному принципу» (34,9%), стремление удовлетворить личные и групповые потребности и интересы (30,7%)".[19] При этом больше половины опрошенных служащих (56,0%) уверены, что ключевые должности занимаются скорее по личным связям, нежели в установленном порядке. Отмечаемые управленцами негативные аспекты снижают уровень эффективности не только кадровой политики, но и государственной службы в общем.

Примечательно в данной ситуации выглядит мнение экспертов, считающих, что для повышения эффективности кадровой политики необходимо предпринять следующие шаги: «обеспечить профессиональный отбор *новых кадров* государственной службы (55,6%), осуществление на деле конкурсного отбора (54,4%)»[20]. Это косвенно свидетельствует о слабой эффективности комплектования структур власти новыми кадрами.

С необходимостью пополнения механизма государственной службы новыми специалистами согласно также общественное мнение. В исследованиях ВЦИОМ «Кадры для власти: нужна ли свежая кровь?»[21] больше половины россиян (55%) считают, что существует необходимость пополнения кадрового состава органов

государственной власти и управления, тогда как почти третья часть (28%) уверена в отсутствии такой надобности.

Еще одним показателем, отражающим сохраняющуюся потребность в высококачественных управленцах, является низкий уровень профессионализма действующего кадрового состава государственной службы. А.И. Турчинов в своей статье о проблемах создания кадрового резерва власти приводит результаты социологических замеров профессионализма среди управленцев (по трем уровням власти). Наиболее высокий показатель у высшего руководящего состава (49,3%), при этом только десятая часть опрошенных выбрала вариант «низкий» (8,5%). Среднее звено управления оценивается более критично: больше половины служащих считают, что профессионализм этого уровня «средний» (58,2%). Наиболее низкая компетентность отмечена у низшего (линейного) звена управления: лишь каждый четвертый согласился с определением «высокий» (25,3%), большинство управленцев посчитали что «средний» (63,7%)[22]. По результатам опроса складывается представление о распределении уровня профессионализма управленцев: убывает сверху вниз.

В исследовании профессионализма управленцев В.И. Жильцов[23] приводит похожие результаты. Самый высокий уровень отмечается каждым вторым служащим (51,8%) у высшего звена управления. У промежуточного звена доминирует средняя оценка (51,9%), но при этом почти половина (42,4%) считает, что и подготовленных управленцев здесь достаточно. Профессионализм низшего (линейного) звена оценивается так же, как «средний» (62,1%), однако процент опрошенных, отметивших «высокий уровень», существенно ниже по отношению к среднему звену (26,8%). Проанализированные результаты подтверждают отмеченное ранее специфическое распределение, при котором концентрация профессионалов в государственной службе изменяется в зависимости от властного уровня.

Показатели первого и второго опросов с достаточной степенью достоверности говорят о том, что высококвалифицированных специалистов хватает только среди элиты власти. Кадровый голод уровней среднего и низшего (линейного) звена будет сохраняться до тех пор, пока не обретет полную силу механизм обновления государственной службы новыми, «свежими», хорошо подготовленными управленцами. Актуальными в данной ситуации видятся формирование и интеграция резерва управленческих кадров в сферу управления.

Использование института резерва предусмотрено законом, однако в реальности, «резервистам» оказывается довольно мало внимания. А.И. Турчинов[24] выделяет следующие результаты опроса сотрудников государственной организации: «Какие из перечисленных кадровых технологий, по Вашему мнению, наиболее важны в практике управления персоналом Вашей организации?» Распределение ответов выглядит следующим образом (по 60-бальной шкале, 0 – минимальное): квалификационный экзамен (24,1), профессиональный отбор (57,1), конкурс на замещение должностей (22,5), аттестация (25,2), ротация кадров (7,3), испытательный срок (36,3), кадровый резерв (10,5), стажировка (20,1). Резерв кадров набрал только десять баллов, что ощутимо меньше по сравнению, например, с профессиональным отбором. Однако использование резерва и не должно иметь абсолютное доминирование над остальными технологиями. Все они актуальны и применимы к практике включения достойных преемников на государственные должности. Существенным отличием института резервистов в этой ситуации видится его специфика. Когда упоминаются различные технологии отбора в управление, например квалификационный экзамен, то представляется довольно сложным определить, откуда и кого планируется оценивать и выдвигать и насколько претендент соответствует тому или иному служебному посту. При этом отбор и включение кандидата в должность протекают скрыто от общественного взора, за исключением массовых выборных процессов. Резерв же в этом плане всегда на виду, это не аморфная людская масса, пробивающаяся к власти, его можно видеть и анализировать,

причем не только чиновникам, но и простым гражданам (публикация списков рекомендованных в резерв). В него открыт доступ существенно большему количеству желающих, а для подготовки и оценки необходимы специализированные методы и технологии, исключающие возможность дальнейшего продвижения граждан с низкой профессиональной пригодностью.

Еще одна негативная тенденция – недостатки в процедуре подготовки, оценки и интеграции кадровых резервов в государственную гражданскую службу.

В.И. Жильцов разделяет основные проблемы формирования и использования резервистов следующим образом[25]:

1. Проблема «снежного кома», связанная с цепной реакцией от смещений главных руководящих лиц.

2. Проблема ротации «резервистов» – плановые перестановки кадров. Для ее решения государством уже сделаны большие шаги. Одним из источников целостной системы воспроизводства и обновления профессиональной элиты является федеральный резерв управленческих кадров. В поддержку развития института федерального резерва была создана система кадрового мониторинга и информирования о вакансиях. Прошла утверждение федеральная программа, разработанная Академией народного хозяйства при Правительстве РФ, Аппаратом Правительства РФ и Минздравсоцразвитием России, «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010–2015 годы)» (далее – Программа)[26]. В ее основе лежит комплексная оценка участников, формирование индивидуальных планов профессионального развития, состоящих из набора учебных модулей и систем мониторинга качества реализации федеральной программы. Курирует работу программы специализированный наблюдательный совет.

Одним из результатов реализации первого этапа Программы (2010–2011 гг.) стали разработка и запуск информационного интернет-ресурса. Сайт «Федеральный портал управленческих кадров» (www.rezerv.gov.ru)[27] помимо предоставления информации о современных течениях и событиях в государственной службе демонстрирует первые шаги к обеспечению принципа «доступности». То есть любой гражданин, заинтересованный в поступлении на службу государству, имеет возможность поместить личную информацию (резюме) на сайте, которая будет доступна соответствующим кадровым службам.

На новом этапе Программы (2012–2015 гг.) в первую очередь планируется сформировать официальный перечень участников программы. Если к нему будет предоставлен общественный доступ, то государство сделает еще один шаг вперед в своем развитии и обеспечении принципа так называемой «открытости» службы.

3. Проблема обеспечения конкурсной основы для включения в кадровый резерв. Связана с недостаточно проработанной методикой проведения конкурсных процедур и нередко преобладающими в них элементами *непотизма* (своячество, кумовство, предвзятость и т.д.)

4. Проблема эффективности использования кадрового резерва заключается в том, что слабо разработан и опробован механизм оценки уровня достижения поставленных для кадрового резерва задач. С этой проблемой справляется программа подготовки и переподготовки кадрового резерва. Каждый этап реализации, разбитый на годичные интервалы, сопоставляется, анализируется и корректируется в соответствии с утвержденным уставом Программы.

5. Проблема мотивации заключается в необходимости создания определенных стимулов, формирующих отношение претендентов к кадровому резерву таким образом, чтобы они осознали все стороны будущей должности (не только положительные).

Помимо федеральной программы по подготовке и переподготовке кадрового резерва есть и другие проекты, заслуживающие внимания. Такие, например, как молодежные правительства или парламенты. К сожалению, не все из них продолжают функционировать на сегодняшний день. Примером тому Орловская область, где, просуществовав определенное время, прекратило свою работу Молодежное Правительство Орловской области, созданное при поддержке Российского Союза молодежи и Губернатора Е.С. Строева. К счастью, сегодня данный

проект обретает второе дыхание. В других областях государства такие образования, напротив, развиваются и набирают силу. Например, Молодежное Правительство Ивановской области[28], которое формировалось с использованием широкого спектра методов и технологий отбора, подготовки и интеграции в сферу управления. Этот пример по формированию профессионального реестра молодых кадров является образцом, который следует перенять и другим регионам страны.

Несмотря на созданные предпосылки развития института резерва, в этой области еще многое предстоит урегулировать. Верным решением видится учреждение нового государственного органа по вопросам подготовки, формирования и интеграции управленческого резерва в сферу государственной гражданской службы.

Новый институт будет защищен от несанкционированного и чрезмерного вмешательства как государственных структур, так и общественных, но учитывать мнение и тех и других; иметь свои скоординированные филиалы во всех областях страны; применять в своей деятельности актуальные, научно обоснованные методы, технологии и принципы управления; комплектоваться сотрудниками, прошедшими серьезную подготовку и аттестацию и имеющими определенный трудовой опыт; рассматривать и поддерживать инновационные предложения и проекты, а также предоставлять гарантии профессионального развития и защиты. К тому же это позволит снять и перераспределить нагрузку с административного аппарата, что увеличит его эффективность в достижении поставленных целей и задач и снизит присутствие элементов непотизма в управлении.

---

[1] Конституция Российской Федерации. Ростов-на-Дону: Феникс, 2003.

[2] Федеральный портал управленческих кадров / [Электронный ресурс] URL: http://rezerv.gov.ru/GovService.aspx?id=179&t=23 (дата обращения: 20.01.2012).

[3] Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» / [Электронный ресурс]URL: http://www.consultant.ru/popular/gossluzh (дата обращения: 02.01.2012).

[4] Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» / [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/popular (дата обращения: 25.12.2011).

[5] Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»/ [Электронный ресурс] URL:http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=122 (дата обращения: 10.01.2012).

[6] См.: Там же.

[7] Указ Губернатора Орловской области от 28.04.2011 № 123 «Об утверждении Положения о кадровом резерве на государственной гражданской службе Орловской области» / [Электронный ресурс] URL: http://www.orel-region.ru/index.php (дата обращения: 26.12.2011).

[8] Бородай Т.Ю. Платон // Античная философия: Энциклопедический словарь. М.: Прогресс-Традиция, 2008. С. 565–574.

[9] Канарш Г.Ю. Этические основания политики в современном аристотелианстве // Знание. Понимание. Умение. 2005. № 2. С. 145–152.

[10] Вебер Э.М. Политика как призвание и профессия / [Электронный ресурс] URL: http://socioline.ru/pages/maks-veber-politika-kak-professiya-i-prizvanie-otryvki (дата обращения: 01.03.2012).

[11] Кравченко Е.И. Макс Вебер. М.: Весь Мир, 2002. С.151–194.

[12] Хохлов А.А. Основы социологии государственной кадровой деятельности: Монография. Орел: Образование и общество, 2008. С. 52–54.

[13] Турчинов А.И. Кадровый резерв власти: проблемы создания // Образование и общество. 2006. № 5 (58). С. 6–11.

[14] Житенев В.Б., Майорова Т.С. Резерв кадров государственных гражданских служащих: технологии формирования и подготовки. Екатеринбург; Ханты-Мансийск: Уральская академия государственной службы, 2007. С. 173.

[15] Янг М. Возвышение меритократии // Утопия и утопическое сознание. М.: Прогресс, 1991. С. 10–51.

[16] Энциклопедический словарь / [Электронный ресурс] URL: http://www.edudic.ru/bes/37803 (дата обращения: 07.02.2012).

[17] Меритократическая партия Украины / [Электронный ресурс] URL: http://ru.m-p-u.org/meritokratia (дата обращения: 07.02.2012).

[18] Тавокин Е. Качество управленцев для качества управления (анализ кадрового состава федеральной государственной гражданской службы) // Государственная служба. 2010. № 1(63). С. 42–47.

[19] См.: Там же.

[20] См.: Там же.

[21] ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 1080 «Кадры для власти: нужна ли «свежая кровь»?» Инициативный всероссийский опрос / [Электронный ресурс] URL: http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=10887 (дата обращения: 29.03.2011).

[22] Турчинов А.И. Кадровый резерв власти: проблемы создания // Образование и общество. 2006. № 5 (58). С. 6–11.

[23] Жильцов В.И. Государственная служба: социальная эффективность кадровых резервов // Государственная служба. 2011. № 1(69). С. 22–24.

[24] Турчинов А.И. Кадровый резерв власти: проблемы создания // Образование и общество. 2006. № 5 (58). С. 6–11.

[25] Жильцов В.И. Проблемы формирования кадрового резерва в системе государственной гражданской службы / Кадровый резерв как фактор развития управленческого потенциала России: материалы научно-практической конференции, проведенной кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте РФ 26 марта 2009 г. М.: РАГС, 2010. С. 67–74.

[26] Сороко А.В. Федеральный резерв управленческих кадров – основа совершенствования потенциала органов государственной власти // Государственная служба. 2010. № 5(67). С. 7–10.

[27] Федеральный портал управленческих кадров / [Электронный ресурс] URL: http://rezerv.gov.ru/GovService.aspx?id=179&t=23 (дата обращения: 20.01.2012).

[28] Дьячкова Е. О молодых – по-взрослому // Государственная служба. 2010. № 3(65). С. 41–43.