

УДК 35.082.39

Глазков Е.Б., Черnodубов Н.А.

**МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВА
НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ
(НА ПРИМЕРЕ ДЕПАРТАМЕНТА ИМУЩЕСТВЕННЫХ И
ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)**

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ*

Аннотация: в статье раскрываются содержание понятий «государственная кадровая политика», «резерв управленческих кадров» и подходы к рассмотрению понятия «кадровый резерв», актуальные изменения законодательства относительно формирования кадрового резерва в процессе реформирования государственной службы России, проводится анализ особенностей подготовки кадрового резерва в Российской Федерации и современного опыта формирования и подготовки кадрового резерва в развитых странах, раскрываются направления совершенствования государственной кадровой политики в области формирования и подготовки кадрового резерва, рассматриваются существующие проблемы и поставленные задачи.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, кадровая политика, резерв управленческих кадров, кадровый резерв.

UDC 35.082.39

Glazkov E.B., Chernodubov N.A.

**THE MECHANISM OF FORMATION OF PERSONNEL
RESERVE IN THE CIVIL SERVICE
(FOR EXAMPLE, THE DEPARTMENT OF PROPERTY AND LAND
RELATIONS OF VORONEZH REGION)**

*The Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration*

Abstract: The article reveals the content of the concepts of «state personnel policy», «reserve of managerial personnel» and approaches to the consideration of the concept of «personnel reserve», actual changes in legislation concerning the formation of personnel reserve in the process of reforming the public service of

Russia, analyzes the features of training of personnel reserve in the Russian Federation and modern experience of formation and training of personnel reserve in developed countries, reveals the directions of improvement of the state personnel policy in the field of formation and training of personnel reserve, the existing problems and tasks are considered.

Key words: civil service, personnel policy, managerial personnel reserve, personnel reserve.

Введение. 29 мая 2017 года в Президентской Академии состоялось официальное открытие федеральной программы «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров высшего уровня (2010–2018)» для шестого потока слушателей. Мероприятие посетил заместитель министра труда и социальной защиты Российской Федерации Алексей Черкасов. Куратором программы для высшего резерва управленческих кадров является директор Департамента государственной службы и кадров Правительства Российской Федерации Андрей Сороко. Он отметил плодотворность обучения: «Программа началась еще в 2010 г., приятно, что эта работа продолжается и востребована, в первую очередь, слушателями». Спикер также высоко оценил уровень лекторов и пожелал участникам программы использовать эту возможность. «В рамках обучения предусмотрен обмен опытом с представителями базового и перспективного уровня резерва практически со всех субъектов Российской Федерации», – обратил внимание слушателей Андрей Сороко.

Заместитель начальника Управления Президента по вопросам государственной службы и кадров Андрей Вахидов напомнил, что резерву управленческих кадров на сегодня уделяется большое внимание, и, в частности, разрабатывается общая концепция управленческих кадров. По мнению Андрея Вахидова, программа дает возможность правильно в дальнейшем построить

работу с резервом кадров самых разных уровней. «За последние полгода ряд представителей президентского резерва получили высокие должности по решению Президента. Надеюсь, что те знания, которые вы здесь получите, послужат ступенью для дальнейшего карьерного роста», – заключил спикер.

Заместитель министра труда и социальной защиты Российской Федерации Алексей Черкасов отметил, что «эффективное государственное управление является приоритетом в постановке задач государства. Это невозможно на сегодня без формирования антикризисных управляющих команд и, в первую очередь, из числа лиц управленческих кадров». Программа предусматривает три уровня образования (для высших, базовых и перспективных кадров).

Председатель Ассоциации выпускников программы резерва управленческих кадров Степан Читипаховян в ходе своего выступления заверил, что все участники программы будут продолжать взаимодействие и после обучения. Он пожелал слушателям «потратить достаточно времени на программу и обучение на интересных занятиях». Кроме этого, Степан Читипаховян отметил, что дипломные работы, подготовленные в рамках данной программы, нередко «развивались в актуальные законопроекты», а опыт общения самих слушателей также очень полезен.

Следует отметить, что работа участников программы ориентирована на получение некоего конкретного решения, которое может быть предложено в органы исполнительной и законодательной власти. Обучение поможет взглянуть на проблему в комплексе, от постановки задач до оформления. Однако, мы можем констатировать тот факт, что, в Российской Федерации наука о государственном управлении развивается только лишь в последние двадцать лет, наряду с этим тема актуальности подготовки резерва

управленческих кадров непосредственно была затронута лишь в последнее десятилетие.

Основная часть. На наш взгляд, современное российское общество переживает сложный период своего становления, функционирования и развития. В нем происходят основополагающие изменения, как во внутренней, так и внешней политике, а также в государственном строительстве, в частности, при формировании системы административной и управленческой деятельности, судебной-правовой практики, а также прохождении государственной гражданской службы. Необходимо отметить, что осуществить организационную и правовую основу этим преобразованиям, сделать их более эффективными может только обдуманная и спланированная, научно обоснованная и оптимальная государственная кадровая политика. [6]

Дело в том, что проблема кадрового обеспечения исполнительных органов государственной власти, управление организациями высокопрофессиональными специалистами, а также сохранение этого потенциала - это очень насущная для настоящего и будущего любой страны задача, в том числе и для Российской Федерации. В данном контексте необходимо отметить, что принятие эффективных и оптимальных кадровых решений это не только техническая задача руководителя любого исполнительного органа государственной власти.

Нами отмечено, что в настоящее время, кадровое назначение работника в исполнительные органы государственной власти отвечает следующим основополагающим требованиям:

- свою основу берет в законодательстве Российской Федерации, которое определяет правовые формы, порядок формирования и реализации кадровой политики в целом в исполнительных органах государственной власти;

- следовать целевым установкам и общей логике проводимой государством политики;
- удовлетворять проведению действий и основных функций конкретного исполнительного органа государственной власти и управления в целом;
- соответствовать запросам российского государства к высокому профессионализму и соответствующей компетентности работника по конкретной занимаемой должности;
- ориентироваться на потребности и нужды гражданского общества Российской Федерации. [7]

Таким образом, политика государства на назначение кадров, которая рассчитана на удовлетворение потребностей кадровых органов государственной власти, является одним из основных элементов по реализации первоочередных задач не только в области управления и государственного строительства, но и существенным образом оказывает влияние на жизнь гражданского общества страны в целом.

Следует отметить, что законодательство Российской Федерации о государственной кадровой политике включает в себя: Конституцию Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Отметим, что в прямой постановке определения «государственная кадровая политика», «кадровая политика», «кадровая функция» отсутствуют в Конституции Российской Федерации, конституциях, уставах субъектов Российской Федерации, однако же, правовые события и функции, которые они вызывают, в них обязательно присутствуют.

Одним из механизмов функционирования государства является кадровый резерв. Он позволяет воспроизводить стратегический значимый потенциал

кадров для замещения имеющихся вакансий в аппарате государственного управления. Современные процессы роста и модернизации, происходящие в России, вызывают существенные изменения в характере и проведении кадровой политики, а также в существующей методологии по формированию кадрового резерва в органах исполнительной государственной власти.

Кадровый потенциал во всех ведущих странах мира можно рассматривать как некоторый фактор устойчивого роста государства и осуществлении его лидерства на мировой арене. Кадровый резерв на государственной службе в России является важнейшим составным элементом в системе стратегического политического планирования и экономического развития отдельных регионов и всей страны в целом.

Отметим, что понятие «кадровый резерв» имеет теоретический и практический интерес. Во времена советской власти данное понятие имело название «номенклатурной элитой», и включало, как правило, в себя общество влиятельных политиков, которые постоянно участвовали в жизни общества и государства в различных должностях. Эта так называемая «скамейка запасных» характеризовала качество деятельности государства и уровень развития политической системы, в которой в настоящее время проживают граждане и общество в целом.

Актуальная задача формирования и оптимального использования потенциала кадров государственной гражданской службы вызвана постоянным процессом усовершенствования и развития политического и административного управления, что повлекло за собой улучшение технологий, методов руководства структурными подразделениями государственных исполнительных органов власти. [13]

Отметим, что управление процессами политики в современном мире находится в прямой зависимости от современных механизмов роста кадрового

потенциала государственных органов исполнительной власти. Учитывая изменяющиеся внешние, политические и экономические условия деятельности государственных органов исполнительной власти, которые влияют на функционирование структур государства, необходимое условие обеспечения развития всей системы государственной гражданской службы Российской Федерации - это своевременно обновить кадровый резерв, стимулировать служебный рост, профессиональное развитие и обучение государственных гражданских служащих.

Еще русский историк и политический деятель Н.М. Карамзин в начале позапрошлого века отмечал важность подготовки кадров для государственного управления. В своем послании молодому императору Александру I он говорил, что на самом деле не стоит сильно делать ставку на институты и организационные формы государственного управления. «Не формы важны, а те люди, которые управляют. Пусть министерства существуют: они будут полезны, если в них мы увидим мужей знаменитых разумом и честью». [10]

Мы считаем, что кадровую политику в государственных органах исполнительной власти необходимо реализовать следующим образом:

- сформировать кадровый состав высокопрофессиональных государственных гражданских служащих, которые будут наделены необходимыми качествами для государственной и общественной работы;
- управлять кадровым составом государственной гражданской службы применяя современные кадровые механизмы и технологии;
- повысить роль и ответственность кадровых служб государственных органов исполнительной власти.

В настоящее время задачи, в области основных принципов и приоритетных направлений кадровой политики государства в области государственной гражданской службы на федеральном уровне разработаны

нормативно-правовые акты: Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (гл. 4); Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. (гл. 2); [3] Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. (гл. 13). [2]

В соответствии с основным законом Российской Федерации Конституцией, задачи, принципы и приоритеты кадровой политики государства в области государственного управления упоминаются в каждом ежегодном послании, а также в указах и выступлениях Президента Российской Федерации и распоряжениях Правительства Российской Федерации, таких как: Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 (ред. от 10.08.2012) «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы.)», Указ Президента РФ от 01.03.2017 № 96 (ред. от 10.09.2017) «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа») и Распоряжение Правительства РФ от 26.06.2017 г. № 1335-р. [1]

Для того, чтобы реализовать кадровую политику на государственной гражданской службе России, необходимо решить следующие основные задачи:

- создать современную нормативную правовую базу кадровой политики на государственной гражданской службе Российской Федерации;
- повысить уровень информационно-аналитического и научно-теоретического и методологического обеспечения процессов по формированию и реализации государственной кадровой политики в органах государственной исполнительной власти;
- для того, чтобы управлять государственной гражданской службой, необходимо сформировать единый федеральный государственный орган, тем самым определить систему управления государственной гражданской службой;

- требует дальнейшего развития дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих;
- обеспечить общественный контроль над государственной кадровой политикой на государственной гражданской службе;
- политика подбора кадров на государственную гражданскую службу требует разработки системы оценок эффективности;
- «Этический кодекс государственных гражданских служащих» - основной документ для государственных гражданских служащих Российской Федерации, который необходимо разработать и принять. [4]

Отметим, что для обеспечения участия профессионалов из науки, культуры, бизнеса и других сфер деятельности на государственную гражданскую службу в Российской Федерации организован специализированный информационный ресурс, который представляет собой Федеральный портал управленческих кадров.

Механизм формирования кадрового резерва представим на схеме рис.1.

Механизм формирования кадрового резерва состоит из следующих этапов, необходимо:

1. Определить цели и задачи по формированию кадрового резерва.
 2. Определить численность и должностную структуру кадрового резерва.
 3. Определить квалификационные требования и разработать модель компетенций для руководящих должностей, подлежащих резервированию.
 4. Определить категорию групп кадрового резерва: оперативный резерв, группа развития, группа «High-po».
 5. Провести процедуру отбора кандидатов в кадровый резерв.
 6. Проанализировать анкетные данные, оценить необходимые профессиональные знания и провести профессиональное тестирование, оценить уровень развития основных компетенций кандидата.
-

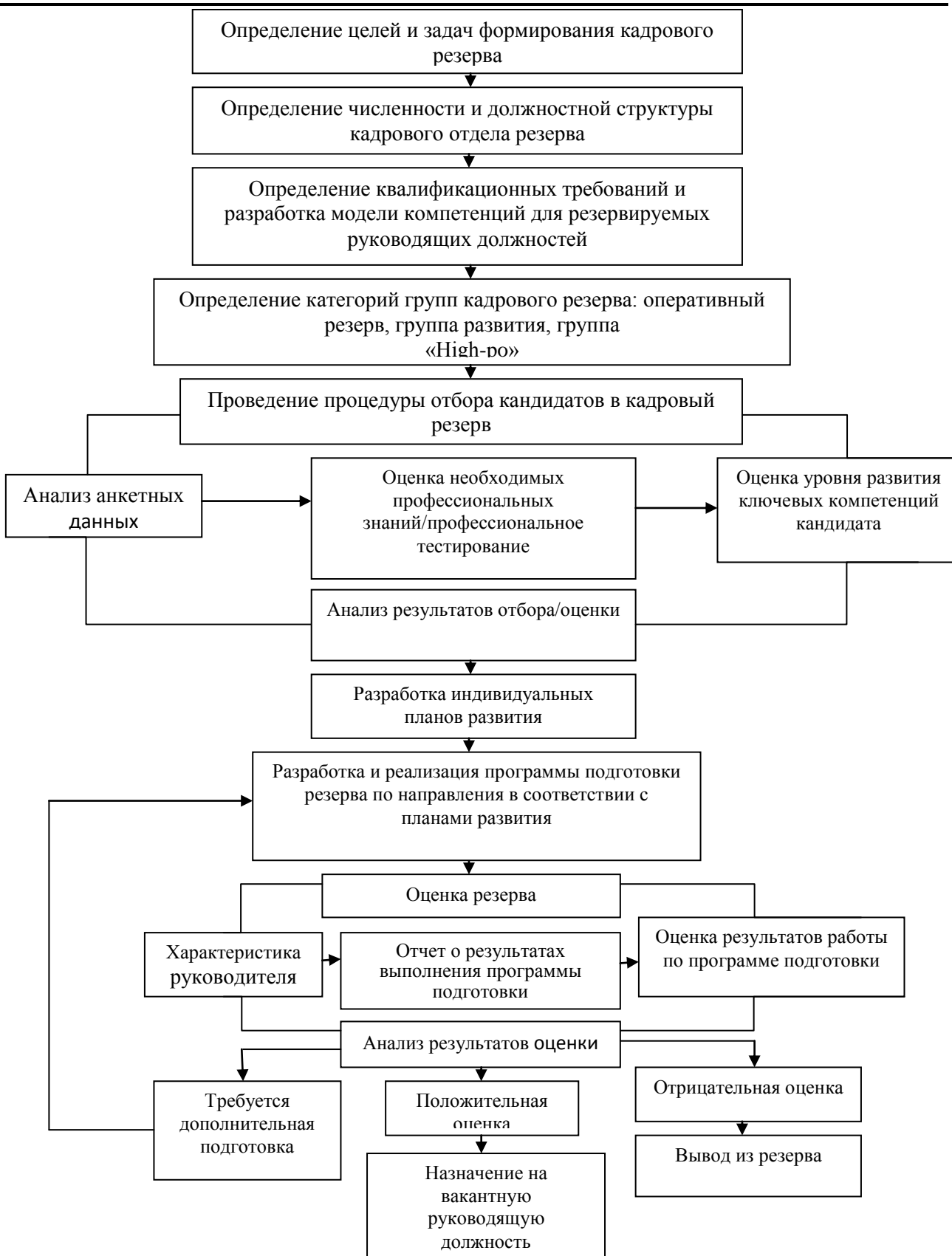


Рис. 1. Механизм формирования кадрового резерва

7. Проводится анализ результатов отбора и оценки.

8. Разработать индивидуальный план развития государственного гражданского служащего.

9. Приступаем к разработке и реализации программы подготовки резерва по направлениям в соответствии с планами развития.

10. Следующий этап – оценка резерва. Руководитель дает характеристику, составляется отчет о результатах выполнения программы и дается оценка результатов работы по программе.

11. Проводится анализ результатов оценки.

12. При условии положительной оценки кандидат назначается на вакантную руководящую должность. Если оценка отрицательная, то кандидат выводится из резерва. И наконец, если требуется дополнительная подготовка кандидата, то корректируется его индивидуальный план развития, и он проходит данный путь повторно.

Данными социологических исследований подтверждается, что в практике управления персоналом в органах исполнительной государственной власти кадровый резерв как механизм развития высокого профессионализма и планирования подбора кадров недостаточно используется и развивается. [7]

Были проведены социологические исследования. Сто два эксперта из числа руководителей кадровых служб различных органов государственной власти и управления субъектов Российской Федерации отметили, что резерв управленческих кадров составляет основу обеспечения применяемых технологий по отбору кадров, которые активно применяются в различных государственных структурах и организациях. Однако, по мнению экспертов, эффективность его использования, к сожалению, недостаточно высока, тем более, что введение соответствующего работника в резерв кадров не означает, что он в дальнейшем обязательно найдет свое карьерное продвижение по

государственной гражданской службе. Соответственно при проведении опроса только 24,6% экспертов и 10,5% участников указали на внедрение данной технологии в практику.

В данном случае необходимо обосновать соответствующие механизмы, связанные с эффективным функционированием резерва управленческих кадров, определить критерии по оценке результатов профессиональной деятельности претендентов, входящих в кадровый резерв. Здесь необходимо отметить, что критерии оценки, методики обучения и отбора для назначения на руководящие должности составляют общую оценочную систему для всех, без исключения, уровней государственного управления. А практическое применение методики определит потребности каждого исполнительного органа государственной власти и управления федерального уровня или уровня субъекта Российской Федерации.

Для проведения анализа работы с резервом кадров в развитых зарубежных странах, нам необходимо учитывать тот факт, что кадровая политика в Российской Федерации, в настоящее время, проводится не на достаточном уровне контроля со стороны широкой общественности. Это происходит и с формированием кадрового резерва. Исследователь в области кадрового резерва Иларионова Т. говорит о том, что в кадровой политике существуют, к великому сожалению, произвольные решения по назначению на должность, а также увольнение с должности. Этот процесс, как показывает опыт, не совсем соответствует современной практике работы с руководящим кадровым составом гражданской службы в развитых зарубежных странах. [9]

Отметим, что отставание Российской Федерации в социально-экономическом развитии от ведущих зарубежных стран состоит в том, что Россия использует несколько устаревшую, в настоящее время, модель кадровой политики и работы с руководящим кадровым составом государственной

гражданской службы. В первую очередь, Российская Федерация ставит перед собой задачу модернизации экономик и занятие ведущего места в мировом сообществе. На данном этапе развития общества нам необходимо внести значительные коррективы и в кадровую политику, особенно, в отношении руководящего состава государственной гражданской службы. Автор в этой предметной области Лобанов В. отмечает, что на сегодняшний день в Организацию экономического сотрудничества и развития входит 35 стран Европы и Азии. Эти страны имеют в своем составе отдельную службу высших руководителей. Особенность их назначения состоит в следующем: 1) конкурсная основа в соответствии с заслугами; 2) предъявление жестких требований к владению специальными управленческими знаниями и 3) необходимость умения работать в системе централизованного управления, т.е. высшее руководство должно обладать способностью удержания в своих руках значительной части контроля, в том числе оперативного, за работой и функционированием различных видов деятельности организаций и проводимых мероприятиях на государственной гражданской службе. [12]

Следует отметить, что Российская Федерация имеет ограниченный современный опыт по формированию резерва управленческих кадров, законодательство только в процессе развития в части касающейся кадрового резерва. Также сильны еще советские традиции и соответствующий менталитет. Все это дает нам некоторый посыл для проведения анализа механизмов формирования кадрового резерва в зарубежных странах и адаптацию этого опыта к российским условиям.

Нами установлено, что государственную службу в зарубежных странах следует понимать как специальный и особый государственно-правовой институт. Главными факторами, которые определяют процесс формирования кадрового резерва в зарубежных развитых странах могут являться:

- равный доступ и добровольность участия в конкурсе для включения в кадровый резерв;
- профессиональные и личностные качества претендентов, входящих в кадровый резерв, их оценку необходимо проводить всесторонне и объективно;
- необходимость планирования профессионально-должностной карьеры гражданского служащего;
- доступность информации и гласность для общества в рамках формирования кадрового резерва на государственной гражданской службе.

Процедуры кадрового отбора в зарубежных странах также различны. Есть так называемая «карьерная» система организации государственной гражданской службы и «должностная» система. «Карьерная» система существует в Германии, Франции и других странах. Данная система основывается на профессионально-должностном, т.е. карьерном продвижении, она осуществляется в плановом централизованном порядке. Наряду с этим за последние годы увеличивается открытость кадрового отбора. Так, во Франции, лицами, не имеющими опыта работы в государственных органах, могут замещаться некоторые вакансии на руководящие должности государственной гражданской службы. Данная деятельность может быть рассмотрена как реализация принципа открытости государственной службы. Следует отметить, что при этом возникает честная конкурентная борьба при отборе кадров.

«Должностная» система государственной службы развита в Великобритании, США и других странах, которая отбирает резервистов по открытому конкурсу, т.е. вакансии на руководящие должности могут предлагаться более широкому кругу государственных служащих, но иногда найм может проводиться из широко доступного рынка вакансий. Следовательно, планирование кадров в данном случае не централизовано.

Нами отмечено, что создание единого федерального государственного органа по управлению государственной гражданской службой не означает того, что это повлечет за собой увеличение численности российских чиновников. [8]

Наоборот, необходимо для начала несколько сократить ряд лишних дублирующих друг друга государственных структур. На наш взгляд, есть целесообразность внесения в российское законодательство правовую норму, которая установила бы предельное количество государственных органов исполнительной власти. Данная правовая норма позволит регулировать процесс создания новых государственных структур, т.е. при создании новой структуры старую структуру необходимо упразднить. Так, к примеру, поступают в Японии. Если одно из министерств Японии создает в своем составе новый департамент, то оно сокращает один из департаментов, либо в своем министерстве, либо в другом. Более того, Япония пошла дальше в этом вопросе, каждое японское министерство по истечении определенного времени в соответствии с разработанным планом в обязательном порядке добивается сокращения своего персонала до определенного числа государственных гражданских служащих, тем самым оптимизируя свою организационно-штатную структуру.

К примеру, в Великобритании, реализуется программа «Ускоренный путь». Данная программа позволяет сделать достойную карьеру талантливым и мотивированным на работу сотрудникам на основе интенсивного профессионального развития и карьерного продвижения. [14]

Отметим, что по отношению к выпускникам высших учебных заведений и к государственным служащим применяется схема найма и быстрого карьерного продвижения. Каковы же критерии отбора в настоящее время? Помимо предъявляемых базовых требований к образованию, рассматриваются еще такие критерии, как развитость аналитических способностей и навыков

приведения аргументации, умение работать в команде, которое предполагает высокую коммуникабельность. Далее проверяются специальные технические навыки, личное профессиональное развитие и умение производить на сотрудников положительное впечатление.

Несколько этапов процедуры отбора состоят в следующем: анализируется резюме и рекомендательные письма; проводится экзамен в виде письменного теста и теста, который определяет коэффициент умственного развития принимаемого на работу человека; затем проводится индивидуальное структурированное интервью.

При этом, кандидат сортирует материал теста, работает над конкретными ситуациями и решением текущих проблем, которые могут возникнуть и характеризовать будущую должность. Далее, необходимо отметить, что каждый человек-резервист, который осваивает программу «Ускоренный путь», входит в состав определенного министерства Правительства Великобритании. Наряду с этим, довольно часто и эффективно используется такая форма работы как наставничество.

Таким образом, рассмотренный выше некоторый зарубежный опыт государственной службы может свидетельствовать о том, что в Законах многих стран такое понятие как «кадровый резерв» практически не употребляется. В силу этого, подготовка кандидатов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы проходит после того, когда человек уже зачислен на работу и проходит либо испытательный срок, либо соответствующую стажировку. Следует отметить, что испытательный срок или подготовительная стажировка в разных странах может длиться от шести месяцев до трех лет. Этот срок и есть период прохождения обучения и проверки.

Если говорить о Германии, то в ее Конституции четко определены важнейшие вопросы организации и функционирования государственной службы. В Германии такие понятия как «служащий» и «чиновник» априори не могут быть тождественны. Правовое положение – вот суть различия данных понятий. Резерв кадров в этой стране просто отсутствует. Там разработана соответствующая структура карьеры для того, чтобы качественно и эффективно исполнять государственную службу. Эта структура предназначена для обеспечения продвижения по карьерной лестнице всех достойных специалистов. Принятие соответствующего Распоряжения – это и есть конкретное направление по определению правил карьерной структуры. К структуре предъявляются следующие требования – прием, отбор, образовательный процесс при подготовке государственных служащих, затем проводится экзамен на профессиональную пригодность. Все это позволило обойтись без кадрового резерва, потому что практически все служащие и составляют резерв управленческих кадров.

Далее, в Германии существует система продвижения сотрудников государственной службы, которая в строгости регламентирована Законодательными актами и соответствует двум принципам: повышение квалификации и постепенное от должности к должности продвижение по службе.

Франция это тоже страна, где в Конституции определены основные вопросы организации и функционирования государственной службы. После Второй мировой войны начались значительные реформы, результатом которых и стало действующее законодательство о гражданской службе. Во Франции такие понятия, как «государственный служащий» и «чиновник» практически не отличаются, они имеют одинаковый смысл.

Следует отметить, что понятие французского «резерва» существенно отличается от российского понятия «кадровый резерв». Нюанс заключается в том, что во Франции в резерв может быть переведен какой-либо сотрудник по причине нахождения в длительном отпуске или продолжительной болезни. При этом, следует отметить, что если он трижды отказался от предлагаемой должности после окончания срока нахождения в резерве, то с согласия специальной комиссии он может быть уволенным. Это придает дополнительную мотивацию сотруднику по более тщательному определению с той должностью, которую ему предлагают.

Закон о гражданской службе в США регламентирует деятельность всех чиновников и государственных служащих. Если говорить о единой государственной службе, то юридически она не оформлена. В США функционирует много независимых систем, составляющих административно-территориальный принцип организации государственной службы. «Система заслуг» - это еще один принцип продвижения по служебной карьерной лестнице для многих чиновников. Учитывая ежегодную оценку деятельности на службе, лучшие кандидаты на рост по должности отбираются на конкурсных экзаменах.

Следует отметить, что каждое государственное учреждение составляет соответствующий план служебного продвижения. Например, когда есть нехватка кандидатов своего учреждения на данную должность, то может быть объявлен открытый конкурс. При этом, для карьерного продвижения критерии оценки совпадают с критериями поступления на государственную службу, однако устные и письменные тесты практически не применяются. В США принят Закон, который предусматривает дисциплинарную ответственность руководителей, если они нарушают принципы системы заслуг или продвижения по государственной службе. На этой основе и образуется

внутренний резерв управленческих кадров, который позволяет формировать высокопрофессиональный корпус административных чиновников высших должностей.

В Японской Конституции государственные служащие имеют положение «слуг всего общества, а не какой-либо одной его части». Государственная служба Японии разделена на три административных уровня управления: 1) центральный; 2) префекторальный; и 3) муниципальный. Полномочия, которые осуществляются на префекторальном и муниципальном уровнях подразделяются на два типа: 1) местные, ведение которых определяет Закон, и 2) делегирование полномочий центральным правительством. Причем, делегируются центральным правительством 80% полномочий на префекторальном уровне, а на муниципальном уровне – 50% полномочий.

В Японии по принципу «открытых дверей» проводятся конкурсные экзамены, по результатам которых происходит назначение на государственную службу. Причем, средства массовой информации заранее сообщают общественности время и место их проведения. Данная система в Японии существует с конца 19 века и надо отдать должное, что она, практически, не претерпела изменений. Организует конкурсные экзамены специальный экзаменационный отдел, в который входят четыре главных экзаменатора, они же представлены в составе Совета по делам персонала. Надо отметить, что к экзаменам не допускаются иностранные граждане, в них участвуют только японские поданные.

«Пожизненный найм» - это специфическая система, которая действует как в большинстве учреждений и предприятий, так и на государственной службе, эта система предполагает длительную, до самого ухода на пенсию, службу по найму сотрудника в одной организации. При этом есть прямая зависимость между продолжительностью непрерывного стажа и занимаемой

должностью, а также размера денежного содержания. Следует отметить, что данная система априори определила отсутствие мобильности чиновников между ведомствами, что и является одной из наиболее характерных принципов государственной службы в Японии. Вместе с тем, каждые два-три года, чиновники и государственные служащие могут перемещаться по должностям внутри ведомства, что положительно сказывается на всей государственной службе Японии.

Специалист в области государственной кадровой стратегии Литвинцева Е.А. считает, что для всех развитых зарубежных стран есть одна общая черта – то обстоятельство, что резерв на высшие государственные должности формируется в едином порядке и под пристальным вниманием и контролем соответствующих органов управления государственной службой. Прежде всего, оценивается наличие управленческих качеств наряду с тем, что постоянно разрабатываются и совершенствуются специфические механизмы для определения наиболее подготовленных работников. Следовательно, именно для такой категории лиц, находящихся в резерве должны быть разработаны особые программы по обучению, направленные на полноценное развитие высокопрофессиональных компетенций и соответствующих качеств лидера.

[11]

Какие же общие подходы можно выделить? Данные подходы обуславливают эффективность работы по формированию кадрового резерва в зарубежных странах. Это не что иное, как:

- реализовать оптимальную государственную кадровую стратегию – основная задача формирования кадрового резерва;
 - сформировать кадровый резерв – задача планирования подготовки кадров, она направлена на отыскание наиболее перспективных, подготовленных к государственной службе работников;
-

- постоянная разработка специальных программ, которые подробно описывали бы компетенции, а именно уровень знаний, навыков и умений, необходимых для замещения более высоких должностей по карьерной лестнице;

- оценивать кандидатов можно только в соответствии с определенными требованиями в соответствии с разработанными формулярами, заполняемых лицами, желающими поступить в кадровый резерв;

- разработать ускоренные программы обучения для работников наиболее подготовленных к государственной службе;

- и, наконец, самое главное условие – это то, что отбираются кадры в открытом доступе.

Однако, не смотря на проведенный анализ современного опыта формирования и подготовки кадрового резерва в развитых странах, нам необходимо понять, что механически (под копирку) брать опыт организации по обучению и повышению квалификации государственных служащих зарубежных стран на нашу российскую систему не представляется возможным. Необходимо его изучить, осмыслить и адаптировать под конкретные исторические условия, в которых происходит развитие государственной гражданской службы в Российской Федерации.

Таким образом, для решения актуальной задачи, которую мы поставили перед собой по формированию механизма кадрового резерва России, необходимо определить стратегию, выбрать конкретные подходы и методики подготовки резерва управленческих кадров, а также разработать и внедрить методологическую базу для оценки эффективности использования профессионального потенциала, который может быть включен в кадровый резерв.

Прежде всего, в задаче формирования и подготовки резерва управленческих кадров необходимо выработать перспективные направления, которые позволят повысить эффективность государственной кадровой политики.

Существующая в настоящее время программа подготовки управленческих кадров нашла свое применение с точки зрения ее участников, которые сформулировали свои предложения для практической деятельности. Сегодня существует единый принцип формирования региональных кадровых резервов, также происходит активное внедрение новых информационных технологий при работе с кадровым резервом.

Однако, существуют еще некоторые проблемы в системе работы с кадровым резервом управленцев. На эти проблемы в должной мере должны обратить пристальное внимание как на федеральном уровне – федеральная власть в лице Правительства Российской Федерации, так и на региональном уровне – региональная власть в лице руководителей субъектов Российской Федерации. В этом смысле имеются следующие проблемы:

1). Сегодня в соответствии с ежегодными поручениями Правительства Российской Федерации и на основании предложений различных руководителей государственных органов федерального и регионального уровня формируется федеральный резерв управленческих кадров. В этом процессе также принимают участие и руководители государственных корпораций. Что же получается? Если есть предложения и рекомендации от выше перечисленных структур, то лица, которые отвечают определенным требованиям и критериям и предложены в резерв, практически попадают туда автоматически, т.е. этот человек фактически уже находится в кадровом резерве.

2). Еще одна проблема состоит в том, что ни один вид резерва управленческих кадров, не является основанием для принятия оптимального

управленческого решения на назначение на ключевые должности лиц, находящихся в нем. Это может препятствовать дальнейшему продвижению резервистов по карьерной лестнице, следовательно, снижается мотивационная составляющая стремиться в кадровый резерв.

3). Третья проблема состоит в том, что Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации разрабатывает методические материалы для обеспечения государственной гражданской службы, т.е. играет значительную роль в области организационно-методического руководства данным видом государственной гражданской службы.

4). И четвертая проблема, остается открытым вопрос – как должно быть учтено разделение должностей государственной гражданской службы по государственным органам, категориям и группам. Руководителями различных субъектов Российской Федерации утверждаются региональные Положения о кадровом резерве, которые могут существенно отличаться друг от друга. На наш взгляд, необходимо принять единый правовой акт, подписанный Президентом Российской Федерации для того, чтобы внутренняя структура кадрового резерва была единой в Российской Федерации.

В силу этого, рассматривая вопросы формирования кадрового резерва управленцев на федеральном и региональном уровне, мы определили ряд недостатков, которые существуют в административно-правовом регулировании. Сформулируем эти недостатки:

- в системе органов государственной власти использование кадрового резерва не регламентировано на федеральном уровне едиными нормативно-правовыми актами;
- в практической деятельности наблюдаются значительные различия по формированию и функционированию кадрового резерва, которые

предусмотрены в Федеральном законе от 27.07.2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

- исполнительные региональные органы государственной власти Российской Федерации выполняют не свойственные для своей деятельности функции, т.е. осуществляют подбор в резерв управленческих кадров в законодательные органы государственной власти и приоритетные сферы экономики;

- отсутствие урегулированных законом процедур поступления лиц, находящихся в кадровом резерве, на государственную гражданскую службу вне конкурса.

Для того, чтобы решить вышеназванные проблемы, необходимо учесть:

1. Кадровый резерв не должен формироваться автоматически, только тогда он будет эффективен. Для этого при Администрации Президента Российской Федерации и Аппарате Правительства Российской Федерации необходимо создать рабочую группу, которой поручить разработку единого порядка формирования кадрового резерва и механизмов работы с ним.

2. Кадровая комиссия при Правительстве Российской Федерации – ее создание на федеральном уровне – вот о чем необходимо подумать. Какие же функции можно поручить этой комиссии? Во-первых, осуществлять отбор претендентов федерального резерва управленческих кадров; во-вторых, этой комиссии предлагается принимать активное участие не только в отборе кандидатов, но и в кадровом сопровождении их по соответствующим должностям Правительства Российской Федерации.

3. Далее, необходимо расширить границу использования кадрового резерва, в том числе и федерального. Это означает расширение самого перечня должностей, назначение на которые берет под свой контроль Правительство Российской Федерации. Все эти действия придадут, на наш взгляд, некоторый

дополнительный импульс в развитии кадрового резерва управленческих кадров.

4. Отметим, что к данной работе необходимо в полной мере привлечь Российскую академию народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации с ее организованной и мощной структурой по всем регионам Российской Федерации, т.е. обязать Академию и дать ей правовое обеспечение в вопросах аналитического и методического центра разработки решений в системе государственного управления и подготовки кадрового резерва.

5. При реализации федеральной программы «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010 - 2018 годы)» необходимо формировать единые потоки участников, т.е. в одном потоке должны быть и представители бизнеса и государственные служащие. Общение между собой при разработке соответствующих проектов развития Российской Федерации данной категории участников, позволит рассматривать и проблемы бизнеса и проблемы государственной службы со всех сторон одновременно. Если реализовать такой подход, то, на наш взгляд, данная программа будет более привязана к практике и даст свой эффект.

6. И последнее, необходимо принять единый нормативный правовой акт на федеральном уровне, который поставит общие цели, основные задачи и обозначит пути их решения и порядок формирования кадрового резерва на государственной гражданской службе Российской Федерации в целом. [15]

Таким образом, с учетом вышеперечисленных проблем есть необходимость проработки двух путей по совершенствованию нормативно-правовой базы всей системы по работе с кадровым резервом:

Первый путь – в контексте требований Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» разработать и принять Федеральный закон «О резервах

управленческих кадров в Российской Федерации», в котором предусмотреть вопрос о том, что кадровый резерв федерального государственного органа, кадровый резерв субъекта Российской Федерации и кадровый резерв государственного органа субъекта Российской Федерации будут неотъемлемой частью федеральных и региональных сводных кадровых резервов. Таким образом, «Сводный резерв управленческих кадров» даст возможность замещения государственной должности, должности государственной гражданской службы без участия претендента в прохождении конкурса. [2]

Второй путь - в федеральном и региональном резервах управленческих кадров необходимо выделить две категории лиц:

1. Претенденты на замещение должности государственной гражданской службы. Включение в этот резерв необходимо проводить по конкурсу, а вот при последующем замещении должности конкурс не проводить.

2. Претенденты, интеллектуальный потенциал которых можно использовать на руководящих должностях в государственных учреждениях и организациях, а также ведущих отраслях экономики и различных общественных организациях. В этой связи необходимо использовать экспертов и проводить экспертные оценочные мероприятия. Эксперты вручают резервистам соответствующий сертификат, где будут отражены данные о прохождении стажировок, повышения квалификации и профессиональной переподготовке, которые проводились в рамках резерва управленческих кадров.

Нам представляется возможным, что в перечень критериев эффективности работы с кадровым резервом необходимо добавить определенные критерии: время нахождения резервиста в резерве (менее года, 1 год, 2 года, 3 года); своевременность замещения вакантной должности лицом из резерва; количество лиц, выдвинутых на должности с большим объемом работы. Основное место в критериях эффективности должны занимать такие

показатели как профессиональная пригодность, которая непосредственно связана с профессиональной компетентностью, профессиональной социализацией, профессиональными знаниями, умениями и навыками.

Заключение. На основании вышеизложенного нам необходимо продумать и предложить некоторые направления совершенствования существующего механизма формирования кадрового резерва в Департаменте имущественных и земельных отношений Воронежской области: [5]

1). Для начала, есть необходимость расширить спектр источников кадрового резерва: - предлагается активней использовать федеральный кадровый резерв и кадровые резервы, сформированные в других регионах. Это будет способствовать расширенному, не намыленному взгляду государственных гражданских служащих и граждан с других регионов, включенных в соответствующие кадровые резервы, на проблемы, существующие в жизни населения Воронежской области; - рассмотреть вопрос о том, чтобы включать в кадровый резерв руководителей ведущих коммерческих организаций и учреждений, и, конечно же, все эти действия проводить через соответствующие конкурсы.

2). Для эффективной работы с лучшими студентами-выпускниками, которые хотели бы работать в дальнейшем на государственной гражданской службе, необходимо в первую очередь привлекать в качестве источника формирования кадрового резерва лучших выпускников РАНХиГС и иных региональных Филиалов Академии, в том числе и Воронежского филиала РАНХиГС. Вопрос почему? Потому что РАНХиГС, практически единственная в своем роде Академия, которая дает профильное образование, которое в прямой постановке подходит к государственной гражданской службе. В этом плане, на наш взгляд, необходимо в дальнейшем развивать целевую подготовку и сотрудничество с государственными исполнительными органами власти

Воронежской области и, в частности, с Департаментом имущественных и земельных отношений Воронежской области, что позволит омолаживать кадровый состав и поднимать мотивацию у студентов на высокие показатели обучения в вузе.

3). Соответственно, предлагается повысить уровень информатизации для дальнейшего развития публичности и доведения информации о формировании кадрового резерва общественности. Для этого можно использовать зарубежный опыт, однако можно и посмотреть российский опыт, например, официальный сайт работы с кадрами Красноярского края. Данный сайт позволяет посмотреть список кадрового резерва Красноярского края в целом и по его структурным подразделениям одновременно, т.е. мы видим не только перечисление представленных к замещению должностей, но и полные перечни, и виды кадрового резерва, отрасли и в конечном итоге всех претендентов на замещение этих должностей. Такой опыт Красноярского края, на наш взгляд, окажет посильную помощь Воронежской области, и в конечном итоге, позволит сформировать понятную для любого простого гражданина единую базу данных кадрового резерва: федерального, регионального и муниципального. Все это может эффективно сказаться на работе кадровых служб, на государственной гражданской службе.

Таким образом, на наш взгляд, реализация данных предложений, которые направлены на совершенствование механизма формирования кадрового резерва на государственной гражданской службе, позволит повысить эффективность его формирования и использования в государственных исполнительных органах власти Воронежской области, и в частности, в Департаменте имущественных и земельных отношений Воронежской области.

Список использованных источников

1. Российская Федерация. Конституция Российской Федерации: принятая всенародным голосованием 12.12.1993 г: (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «КонсультантПлюс». - [Электронный ресурс]. URL: - http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 18.10.2018).

2. О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // «КонсультантПлюс». - [Электронный ресурс]. URL: - http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/ (дата обращения: 18.10.2018).

3. О системе государственной службы Российской Федерации. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ // «КонсультантПлюс». - [Электронный ресурс]. URL: - http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/ (дата обращения: 18.10.2018).

4. Российская Федерация. Правительство Воронежской области. Закон Воронежской области от 29 декабря 2010 г. № 144-ОЗ «Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Воронежской области» (принят Воронежской областной Думой 23 декабря 2010 г.). // «Гарант». - [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/18133097/> (дата обращения: 18.10.2018).

5. Российская Федерация. Правительство Воронежской области. Об утверждении программы «Развитие государственной гражданской службы Воронежской области на 2015 - 2018 годы»: постановление от 26 мая 2015 года № 439 (в редакции постановления правительства Воронежской области от 21.11.2016 № 882) // «Гарант». - [Электронный ресурс]. URL: - <http://base.garant.ru/18185639/> (дата обращения: 18.10.2018).

6. Авдеенко Е.С. Некоторые аспекты кадровой политики государственной службы // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». - 2007. - № 1. – С. 25-30.

7. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: в 2 т. Т.1/И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – С. 254-268.

8. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт. , 2011. – С. 352-360.

9. Иларионова Т. Модели осуществления административной власти // Государственная служба. - 2009. - № 5. - С. 22-28.

10. Карамзин Н.М. История государства Российского. // [Электронный ресурс]. URL: azbyka.ru/otechnik/Nikolaj_Karamzin/istorija-gosudarstva-gossijskogo/ (дата обращения: 18.10.2018).

11. Литвинцева Е.А. Государственная кадровая стратегия: формирование эффективного резерва // Государственная служба. - 2009. - № 3. - С. 35-39.

12. Лобанов В. Госслужба США: подготовка высших руководителей // Государственная служба. - 2009. - № 6. - С. 25-34.

13. Мельников В.П. Государственная служба в России: исторический опыт: Учеб. пособие. – М.: Изд-во РАГС, 2015. – С. 342-350.

14. Парисон Н. Реформа государственной службы: Найм и быстрое

карьерное продвижение: Международные подходы / Н. Парисон // Всемирный банк, 2013. [электронный ресурс]. URL: http://gov.cap.ru/home/25/admref_2_3.doc.

15. Савлук А.Н. Роль политической элиты в формировании кадрового резерва государственной службы // Управленческое консультирование. Изд-во СЗИ РАНХиГС. - 2012. - № 4. - С.13-17.