

На правах рукописи

ФИЛИППОВ Владимир Петрович

**ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РАБОТЫ
С РЕЗЕРВОМ РУКОВОДЯЩИХ КАДРОВ
В РЕСПУБЛИКЕ САХА (ЯКУТИЯ)**

Специальность: 22.00.04 - социальная структура, социальные институты и процессы

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Москва - 2004

Работа выполнена на кафедре государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель - доктор исторических наук, профессор
СУЛБМОВ Владимир Александрович

Официальные оппоненты: — доктор социологических наук,
профессор **ХАЛИКОВ Манир Саидович**
- кандидат социологических наук, доцент
ЕФАНОВА Ольга Алексеевна

Ведущая организация - **Российский государственный социальный университет, кафедра социальной инженерии.**

Защита состоится _____ 2004 года в ____ час. на заседании диссертационного совета Д.502.006.19 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, Москва, пр. Вернадского, д. 84, корп. 1, ауд. ____.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РАГС при Президенте Российской Федерации.

Автореферат разослан _____ 2004 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Панин И.Н.

2005-4
19687

911814

3

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена рядом социально значимых и взаимосвязанных обстоятельств.

Во-первых, необходимостью организационно-правового и кадрового обеспечения реформирования государственной службы Российской Федерации, более эффективного использования в этом резерва руководящих кадров, качественное состояние и эффективность которого, по мнению экспертов, ученых и населения, не отвечает требованиям, необходимым для выполнения новых задач.

Во-вторых, в настоящее время необходимо соединить два главных преимущества России - природные богатства и высокий интеллектуальный потенциал. Без этого не может быть обеспечено инновационное развитие страны, строительство рыночной экономики. Эффективное использование передовых технологий становится в настоящее время главным фактором конкурентноспособности как в глобальном мире, так и в рамках страны. Формирование резерва кадров является важным элементом деятельности.

В-третьих, в рамках качественного укрепления и совершенствования системы государственного управления, реформирования политической системы общества существенно актуализируются проблемы повышения профессионализма кадров, особенно руководящих, их рационального распределения, своевременного выдвижения талантливых, высококомпетентных кадров на более ответственную работу. Отсутствие стройной системы работы с резервом руководящих кадров усугубляет эту проблему. «В стране тяжелейший кадровый голод, -отмечал в Послании Федеральному Собранию (2003 г.) Президент Российской Федерации В.В. Путин. - Голод на всех уровнях и во всех структурах власти. Голод на современных управленцев, эффективных людей»¹.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 16 мая 2003 г. - М., 2003. С. 35.



В четвертых, формирование резерва руководящих кадров в системе государственной службы до сих пор не имеет четкой научно-методологической основы, научно-обоснованного понимания его предмета и объекта. Разнообразны организационные принципы формирования и рационального использования кадрового резерва.

Степень научной разработанности темы. Проблема формирования и рационального использования резерва руководящих кадров является многоплановой. Ее отдельные теоретические и практические аспекты нашли отражение в работах отечественных и зарубежных авторов, в том числе специализирующихся в области социального и государственного менеджмента, государственной службы, социальных технологий в управлении и др.¹.

Исследование проблем формирования резерва руководящих кадров и его рационального использования имеет междисциплинарный характер и тесно связано с исследованиями других социальных институтов, их взаимодействия. В этом плане интерес представляют работы, касающиеся анализа социальных механизмов формирования института номенклатуры кадров, современной административно-политической элиты, в том числе региональной². Изучение этой группы

¹ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. - М., 2004; Афанасьев В.Г. Системность и общество. - М., 1980; Добренков В., Кравченко А. Социология. Т. 3. Социальные институты и процессы. - М., 2000; Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы Российской Федерации. - М., 2003; Граждан В.Д. Теория управления. - М., 2004; Иванов В.Н., Патрушев В.И. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления. - М., 2001, Иванов В.Н. Социальные технологии. - М., 1996; Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Р. Основы менеджмента. - М., 1993; Поппер К.Р. Открытое общество и его враги. - М., 1992; Пригожий А.И. Современная социология организации. - М., 1995 и др.

² См.: Ашин Г.К., Охотский Е.В. Курс элитологии. - М., 1999; Галлямов Р. Политические элиты российских республик: особенности трансформации в постсоветский период//Полис. 1998. № 2; Крыштановская О.В. Формирование региональной элиты: принципы и механизмы//Социологические исследования. 2003. № 11; Паутов А.А., Вернигорова Т.П. Элита и элитогенез. - М., 2000; Понедельков А.В. Элита (Политико-административная элита: проблемы методологии, социологии, культуры). - Ростов-на-Дону, 1995; Тарасов Ю.С. Политическая элита Республики Саха (Якутия): социальные механизмы формирования. Автореф. дисс. ____канд. соц. наук. - М., 1996 и др.

работ позволяет провести сравнительно-исторический анализ опыта работы с резервом руководящих кадров в условиях советской власти и в период современных преобразований, выявить позитивную практику использования института номенклатуры кадров, современных технологий формирования резерва руководящих кадров, функционирования административно-управленческой элиты.

Большое значение в изучении темы имели труды отечественных ученых, в которых нашли отражение концептуальные основы государственной кадровой политики, профессионализма и нравственности управленческих кадров органов государственной власти и управления¹.

Возросло внимание исследователей к практике институционализации социально-экономических, политических и управленческих процессов и структур, совершенствованию их организации². Интенсивное институциональное обновление идет в субъектах РФ в ходе демократизации общественной и экономической жизни, развития самоорганизации граждан. Это проявляется и в работе с кадрами, в регулировании кадровых процессов.

Вопросы институционализации заняли прочное место в учебниках и учебных пособиях, в монографиях философов, социологов и др.,

См.: Государственная кадровая политика и механизм ее реализации: Кадроведение. Изд. 2-е / Под общ. ред. Е.В. Охотского. - М., 1998; Нечипоренко В.С. Организация и функционирование государственной службы//Государственная служба: теория и организация: Курс лекций. - Ростов-на-Дону, 1998; Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. - М., 1998; Управление персоналом: Учебник /Под общ. ред. А. Турчинова. - М., 2002 и др.

² См.: Добренков В., Кравченко А. Социология. Т. 3. Социальные институты и процессы. - М., 2000; Кардина С. Институциональные матрицы и развитие России. - Новосибирск, 2001; Кравченко Л. Социология. - М., 2001; Магомедов К. Гражданское общество и государство (теоретико-методологический аспект). - М., 1998; Политическая социология / Под ред. Ж. Тощенко. - М., 2002; Пригожин А. Методы развития организаций. - М., 2003; Тарасов А. Новый общественно-институциональный порядок в России: проблемы формирования и оптимизации // Власть. 2001. № 7 и др.

нашли отражение в двухтомном издании «Социологической энциклопедии» (М., 2003).

Определенный интерес научной общественности к исследованиям по теории и практике формирования резерва руководящих кадров в системе государственной службы проявляется с началом стабилизации в обществе кадровых процессов, особенно в органах государственной власти. Опубликован ряд работ, в которых нашли отражение различные аспекты рассматриваемой диссертантом темы¹.

Учеными кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте РФ в 2000-2003 гг. проведен ряд крупных теоретических и социологических исследований вопросов формирования резерва кадров, подготовлены аналитические записки по данному вопросу (рук. проф. А.И. Турчинов).

Тем не менее, есть основание утверждать, что на данный момент ощущается недостаток исследований, дающих целостное социологическое представление о процессе становления института резерва руководящих кадров в системе государственной службы Российской Федерации как в федеральном, так и в региональном аспектах.

В региональном аспекте тема данного исследования по существу является новой. Это одно из первых комплексных социологических исследований процесса формирования региональной системы работы с резервом руководящих кадров в субъекте Российской Федерации.

Объект исследования – кадры органов государственной власти и управления Республики Саха (Якутия).

¹ См.: Батуева Л.В. Актуальные проблемы формирования резерва кадров в системе государственной службы // Государственная служба: организация, кадры, управление. М., 1996. Вып. 2; Лукьяненко В.И. Формирование и особенности работы с резервом кадров федеральных органов власти // Федеральная государственная служба: кадровый состав, его профессиональный и должностное развитие. М., 1997; Никонов В.И. Резерв кадров: становление новой системы // Служба кадров. 1998. № 3; Турчинов А.И. Управление процессом формирования и использования резерва государственных служащих // Социологические исследования в системе государственной службы 1992-2002. М.-Орел, 2002 и др.

Предмет исследования - формирование региональной системы работы с резервом руководящих кадров.

Цель исследования — научное обоснование концептуальных основ формирования региональной системы резерва руководящих кадров.

Задачи исследования:

1. Определить концептуальные основы назначения системы формирования резерва руководящих кадров, как базисного элемента кадрового обеспечения органов власти.

2. Дать характеристику содержания и практики использования современных социальных технологий в становлении устойчиво функционирующей региональной системы работы с резервом руководящих кадров.

3. Раскрыть предпосылки и условия формирования резерва руководящих кадров как институциональной структуры управленческих отношений, функционирующей в соответствии с определенными нормами, требованиями, взаимодействием с институтами номенклатурных кадров, элиты и др.

4. Выявить социальную обусловленность современных потребностей в управленческих кадрах, возможностей использования новых источников кадрового пополнения, расширения социальной базы формирования кадрового резерва.

5. Определить полноту и правовую обоснованность нормативного регулирования процесса функционирования регионального кадрового резерва, необходимость и возможность, обновления нормативной правовой базы, использования социальных регуляторов.

6. Раскрыть опыт становления новой системы непрерывного обучения резерва кадров, качественного обогащения их профессионализма, социальной ответственности.

Теоретико-методологической основой исследования является синтез современных научных методов познания социальных явлений и процессов.

В ходе исследования были применены социологический, системный, институциональный и структурно-функциональный подходы, элементы логического, сравнительно-исторического и статистического методов анализа.

Институциональный анализ системы кадрового обеспечения реформ кадрового состава Республики Саха (Якутия), динамики его развития позволил осмыслить социальную природу формирования регионального кадрового резерва как комплекса устойчивых правоустановлений, правил, социальных норм и традиций, реализация которых позволяет представить этот ныне формирующийся социально-управленческий институт как определенную устойчивую систему организации практической деятельности.

Социологический подход позволил выявить и охарактеризовать влияние различного рода интересов (федеральных, региональных, национальных, предпринимательских и др.), местных традиций и социальных ценностей на процесс институционализации управленческих структур республики, формирование резерва кадров, на активность региональной политико-управленческой элиты, развитие трудовой самоорганизации местного населения.

Источниковую базу диссертационного исследования составили Конституция РФ, федеральные законы и указы Президента РФ, законодательные и нормативные правовые акты Республики Саха (Якутия), регламентирующие вопросы формирования и использования резерва руководящих кадров, данные Федеральной службы статистики, результаты социологических исследований. Автор опирался на материалы государственного архива Республики Саха (Якутия), ведомственной статистики, личный опыт работы в департаменте по вопросам государственной службы и кадровой политики Администрации Президента этой Республики.

Эмпирическую базу исследования составили материалы социологических исследований, проведенных автором или с его

участием кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте РФ:

- «Функционирование и развитие государственной службы в современных условиях». Социологический опрос проведен в ноябре-декабре 2001 г. в центральных аппаратах шести федеральных органов власти и 19 субъектах Российской Федерации. Всего опрошено 1180 человек. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, стажу работы, занимаемой должности. Научный руководитель - д.с.н., профессор К.О. Магомедов. Индекс в диссертации: ГССУ-2001;

- «Актуальные проблемы государственной службы Российской Федерации в оценках населения». Социологический опрос проведен в сентябре 2003 г. в 17 субъектах Российской Федерации. Всего опрошено 1202 человека. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, роду деятельности. Научный руководитель - д.с.н., профессор К.О. Магомедов. Индекс: АПГС ОН-2003;

- «Актуальные проблемы государственной службы и кадровой политики в оценках госслужащих». Социологический опрос проведен в октябре 2003 г. в 17 субъектах Российской Федерации. Всего опрошено 964 человека. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, роду деятельности. Научный руководитель - д.с.н., профессор К.О. Магомедов. Индекс: АПГС ОГ-2003;

- «Формирование и рациональное использование резерва руководящих кадров в органах государственной власти Республики Саха (Якутия)». Социологический опрос госслужащих РС (Я) проведен автором в мае-июне 2002 г. Всего опрошено 680 человек. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, стажу работы. Индекс: ОГСРК(Я)-2002;

- «Кадровая политика в системе государственной службы Республики Саха (Якутия)». Социологический опрос госслужащих РС (Я) проведен автором в апреле-мае 2004 г. Всего опрошено 250 человек. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, стажу работы. Индекс: КПГС(Я)-2004.

Для вторичного анализа использованы материалы других социологических исследований, проведенных кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС в 2001-2004 гг.

Основные результаты исследования и их научная новизна заключаются в следующем:

1. Концептуально раскрыты природа, этапы и механизмы институционализации процесса формирования резерва руководящих кадров, как устойчивой социально-управленческой системы, основанной на формализации многих форм и технологий кадровой работы, их нормативном закреплении. В диссертации сформулирована и на практике апробирована авторская модель региональной системы работы с резервом руководящих кадров.

Уточнен понятийный аппарат исследования проблемы, обоснована целесообразность разграничения работы с кадровым резервом на две подсистемы: а) по подбору и отбору пополнения персонала государственного аппарата (кадровый резерв государственной службы); б) по формированию резерва руководящих кадров непосредственно в системе государственной службы.

2. Дана характеристика реального состояния процесса формирования системы работы с руководящими кадрами на региональном уровне, показана роль современных кадровых технологий в ее становлении и функционировании, обоснована их классификация на проектные, программные социальные технологии (федеральные, региональные, муниципальные) и социальные технологии в рамках управления персоналом организаций, определяемых в научной литературе как «персонал-технологии» (конкурс, отбор, аттестация, управление карьерой, обучение и др.).

3. Раскрыты предпосылки и содержание институционализации региональной системы формирования резерва кадров как устойчивой структуры управленческих отношений, функционирующей в соответствии с нормативно закрепленными требованиями и правилами и

социальными регуляторами; как процесса постоянной регламентации (формальной и неформальной) этой совместной деятельности.

4. Выявлены тенденции развития современной социальной базы и новые источники формирования резерва руководящих кадров Республики Саха (Якутия), особенно за счет предпринимателей, бывших военнослужащих; отмечается, что ныне формирование кадровых ресурсов все больше основывается на принципе самодостаточности, более активного использования местных кадровых ресурсов, в том числе из лиц «титულიной» нации.

5. На основе анализа федеральной и региональной нормативной правовой базы, изучения реального опыта ряда субъектов Федерации разработаны предложения для региональной системы нормативного правового обеспечения работы с резервом руководящих кадров Республики Саха (Якутия): Концепции региональной кадровой политики, положения о формировании резерва руководящих кадров, о номенклатуре кадров, о ротации кадров и других.

В связи с принятием Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» автор высказал ряд предложений по обновлению нормативной правовой базы Республики; обоснована целесообразность принятия федерального нормативно-правового акта (положения), определяющего принципы и технологии формирования и использования резерва кадров государственной службы.

6. Раскрыто социально-управленческое значение создания по существу новой системы переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и других управленческих работников непосредственно в образовательных учреждениях Республики, что позволяет значительно расширить объем образовательных услуг и на этой основе более продуктивно готовить резерв руководящих кадров.

Практическая значимость работы заключается в возможности использования региональными органами власти и управления сформулированных в диссертации идей и предложений об

институализации работы с резервом руководящих кадров, придании ей большей целеустремленности, конкретности, социальной значимости, особенно при разработке нормативных правовых документов, совершенствовании системы переподготовки и повышения квалификации служащих, направленных на обеспечение профессионализма управленческих кадров.

Диссертация может представлять определенный интерес для дальнейших исследований проблем формирования и Использования резерва кадров в системе государственной гражданской службы Российской Федерации.

Апробация исследования. Диссертация обсуждена на заседании кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в докладах автора: на научно-практической конференции «Якутия - форпост освоения Северо-Востока Сибири, Дальнего Востока и Русской Америки (XVII-XX вв.)», посвященной 200-летию органов исполнительной власти России (Якутск, сентябрь 2002 г.); научно-практической конференции «Образование на современном этапе» (Якутск, май 2003 г.); международной научно-практической конференции «Международные связи субъектов Российской Федерации: проблемы и перспективы» (Якутск, июль 2003 г.); межрегиональной научно-практической конференции «Реформирование государственной службы и местного самоуправления: проблемы, поиски и решения» (Хабаровск, февраль 2004 г.); научно-практической конференции «Современные проблемы и механизмы кадрового обеспечения органов государственной власти и местного самоуправления в условиях реформирования» (Якутск, июнь 2004 г.).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, содержащих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы, научная новизна и практическая значимость исследования. Дана характеристика степени научной разработанности проблемы, сформулированы объект, предмет, цель и задачи исследования, указаны теоретико-методологическая и эмпирическая база исследования.

В первой главе – «Теоретико-методологические основы исследования резерва руководящих кадров и социальных технологий его формирования» – рассмотрены методологические и концептуальные проблемы становления института резерва руководящих кадров в современных условиях, процесса институционализации ряда кадровых процессов.

В первом параграфе – «Резерв руководящих кадров в системе государственной гражданской службы, цель и назначение его формирования», – рассматривая резерв руководящих кадров как один из важных инструментов реализации государственной кадровой политики, автор исходит из двух позиций: во-первых, раскрытия теоретических основ формирования резерва руководящих кадров, осознания природы и социального назначения как устойчивой социально-управленческой системы; во-вторых, анализа реальных кадровых процессов и отношений, которые лежат в основе становления и функционирования системы формирования резерва кадров, развиваются под управленческим воздействием государственных органов в соответствии с определенными правовыми нормами, требованиями, правилами социального поведения в рамках республиканской государственной управленческой системы.

В определении предмета и объекта кадрового резерва автор предлагает исходить из принципиальных особенностей и характеристик кадров государственного аппарата, как особой категории работников, правовой статус которых закреплён в законодательных и других

нормативных правовых актах. При этом автор предлагает более четко разграничить две сферы работы с кадрами государственных органов:

- систему работы по систематическому пополнению и обновлению всего персонала государственного аппарата (кадровый резерв), с учетом источников притока на государственную службу новых работников;

- систему работы по формированию определенной группы работников непосредственно в сфере государственной службы, их развитию и выдвижению на вышестоящие государственные должности. Речь идет о выдвижении прежде всего на руководящие должности (высшие, главные и ведущие).

Этот подход позволяет более четко определить цели и назначение регионального резерва руководящих кадров, выявить источники (внутренние и внешние) его формирования, сделать более предметным, целенаправленным содержание работы с резервом, методы и критерии отбора для выдвижения.

Результаты проведенных автором в 2002 г. социологических исследований в Якутии выявили критерии оценки формирования резерва кадров на практике: 54% респондентов считают «профессионализм», 50% - «покровительство начальника», 46% - «образование», 38% - «умение нравиться начальнику», 23% - «морально-этические качества», 30% - возраст, 3% - пол, 1% - национальность¹. Положение государственного служащего, его карьерный рост в значительной мере зависят от уровня правовой культуры руководителя и представителей его ближнего окружения (команды). Это нередко порождает субъективизм при подборе резерва руководящих кадров, социальную и правовую незащищенность государственных служащих. По мнению 38% опрошенных, совершенствованию работы с резервом руководящих кадров препятствует их подбор на основе личной преданности.

¹ Индекс: ОГСРК(Я)-2002.

39% государственных служащих считают, что эта работа скорее неэффективна, чем эффективна и 31% - однозначно неэффективна¹.

В параграфе раскрыты критерии отбора кандидатов в резерв на выдвижение, особенно на основе учета их компетентности и профессионализма, перспективности использования, объективности и комплексности оценки, обеспечения равных возможностей для выдвижения и обязательного личного согласия кандидата на зачисление в резерв.

Автором уточнено определение резерва руководящих кадров государственного аппарата как специально отобранной на основе установленных критериев категории (группы) работников из государственных служащих и других лиц (из сферы негосударственных организаций), способных ныне или после дополнительной подготовки выполнять задачи по исполнению более высоких государственных должностей.

Во втором параграфе - **«Функциональное назначение социальных технологий формирования резерва руководящих кадров»** - выявляются исходные теоретические подходы к выбору социальных технологий, уточняется категориальный аппарат, классифицируются социальные технологии, определяются принципы и механизмы их внедрения.

Теоретико-методологическая основа выбора социальных технологий формирования системы работы с резервом руководящих кадров базируется на теории рационального действия М. Вебера, который одним из четырех «чистых» или «идеальных» типов социального действия считал действие целерациональное. Именно его он выделял в качестве методологической основы для социологии². Исходя из этого, формирование системы работы с резервом управленческих кадров выступает как активное целерациональное

¹ Индекс: ОГСРК(Я)-2002.

² См.: Гайденок П.П., Давыдов Ю.Н. История и рациональность. Социология Макса Вебера и веберовский ренессанс. - М, 1991. С. 19.

социальное действие, направленное на кадровое обеспечение органов государственной власти подготовленными управленческими кадрами.

Это действие включает в себя реализацию комплекса социальных технологий (организационных, образовательных, воспитательных, управленческих и т.д.), а также действие многих социальных институтов, функционирование которых направлено на обеспечение заказа и потребностей государственных органов в управленческих кадрах-профессионалах.

В ходе раскрытия назначения социальных технологий в работе с резервом кадров на основе анализа практики их применения автор разделяет их на две группы: 1) проектные или программные социальные технологии (федеральные, региональные, муниципальные); 2) собственно кадровые технологии в рамках управления персоналом организаций («персонал-технологии»).

Автор считает возможным включить в первую группу технологии, прямо или косвенно регулирующие процесс формирования резерва управленческих кадров в рамках государственной кадровой политики (как элементов механизмов ее реализации: правовых, организационных, финансовых и т.д.). К ним можно отнести такие технологии как разработка нормативных правовых актов, создание системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации резерва, реализация проектов и программ, создающих условия для формирования и эффективного его использования.

Кадровые технологии, с учетом их функциональной направленности, как правило, решают многие практические задачи, включают в себя разные составляющие (действия, процедуры, приемы и др.), определение последовательности шагов по созданию и внедрению комплекса конкретных кадровых решений, разработке основных документов. «Выбор кадроведческих технологий, - это вопрос не стратегии, а тактики кадровой деятельности»¹. Этот процесс нельзя

¹ Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты и технологии реализации / Под ред. С. Пирогова. Рук. авт. колл. В. Сулемов. - М., 1996. С. 79-80.

догматизировать, поскольку выбор технологий во многом зависит от конкретных условий, финансовых ресурсов, от стоящих задач и этапности достижения главных целей. Лишь наиболее значимые, перспективные из них могут быть зафиксированы в законах, стать общеобязательными. Кроме того, в одну и ту же технологию можно вложить разное содержание, изменять ее для достижения разных целей.

В третьем параграфе - **«Резерв руководящих кадров как формирующаяся институциональная структура и ее взаимосвязь с институтами номенклатуры, элиты и карьеры»** - резерв руководящих кадров изучается как в определенной мере самостоятельно функционирующая организационно-управленческая система, важное звено институционализации кадровой деятельности в современной государственной службе.

Автор раскрывает важнейшие предпосылки и факторы институционализации процесса формирования резерва кадров: а) возникновение потребности в управленческих кадрах, новых условий и форм реализации этой потребности; б) становление и развитие новых организационных структур и связанных с ними правовых и социальных норм и регуляторов их функционирования и поведения; в) интегрирования государственными служащими и гражданами новых норм и ценностей, создания на их основе технологий реализации потребностей личности и интересов организации.

Как утверждает проф. Турчинов А.И., «институт кадрового резерва является важнейшей составляющей такой базовой категории, как управление карьерой государственного служащего и предполагает системность в работе с персоналом»¹. Следовательно, правомерно рассматривать кадровый резерв и как технологию, и как институциональное образование, исследовать его процессный характер.

¹ См.: Турчинов А.И. Аналитическая записка «Управление процессом формирования и использования резерва государственных служащих»// Социологические исследования в системе государственной службы 1992-2002. - М, 2002. С. 213.

Понятие «резерв кадровой государственной службы» означает, по мнению А.И. Турчинова, «институциональное образование как совокупность активно действующей и целенаправленно сформированной части государственных служащих, готовых заменить других государственных служащих, замещающих вышестоящее должности»¹.

Как система кадровых технологий и социально-управленческий институт, резерв кадров, его формирование и развитие тесно сопряжены с другими социальными институтами, в частности, номенклатуры, элиты и карьеры.

Раскрывая институциональность резерва руководящих кадров, автор отмечает, что современная отечественная практика его формирования в значительной степени отличается ситуативностью и отсутствием системности. Процесс его институционализации в системе деятельности государственных органов пока находится на начальной стадии, часто осуществляется вне правового поля и во многом зависит от личностного фактора, от единоличного решения руководителей органов власти. Существующая практика работы с резервом во многом формальна и характеризуется субъективностью, неэффективностью.

- На вопрос «используется ли в вашем министерстве (ведомстве) механизм формирования резерва руководящих кадров» ответили положительно 38% респондентов, 35% - отрицательно и 27% - затруднились ответить. Большинство опрошенных (77%) не были знакомы с условиями включения в состав резерва руководящих кадров министерств и ведомств (15% знакомы, и 8% затруднились ответить). Большая часть ответивших знает о существовании резерва кадров, но незнакома с условиями его формирования, что свидетельствует о

¹ Турчинов А.И. Аналитическая записка «Управление процессом формирования и использования резерва государственных служащих»// Социологические исследования в системе государственной службы 1992-2002. - М., 2002. С. 204.

присутствии в работе с резервом кадров элементов закрытости или о слабо поставленной работе в этом направлении.

Для раскрытия взаимосвязи и взаимозависимости еще формирующегося института резерва руководящих кадров с институтами номенклатуры, элиты и карьеры автор последовательно анализирует и обосновывает совместимость их главных идей, исходных принципов, технологий реализации. Это позволяет раскрыть новые грани потенциала дальнейшего развития института резерва руководящих кадров в качестве одного из организационных механизмов реализации государственной кадровой политики.

Во второй главе - **«Институциональные аспекты становления региональной системы работы с резервом руководящих кадров»** - дана характеристика «региональной системы», исследуется практика реализации государственной кадровой политики, использования социальных технологий формирования системы работы с резервом руководящих кадров в Республике Саха (Якутия). Автор подчеркивает, что этапы и технологии институционализации работы с резервом руководящих кадров во многом обусловлены спецификой социально-экономического развития Республики Саха (Якутия), происходящих в ней кадровых процессов, где в реализации новых задач ощущается недостаток местных трудовых ресурсов, особенно специалистов, при слабости развития социальной инфраструктуры, в том числе транспортной.

В первом параграфе - **«Социальная база и источники формирования резерва руководящих кадров органов государственной власти Республики Саха (Якутия)»** - на основе анализа истории и тенденций происходящих в республике кадровых процессов, состояния рынка труда, динамики структурных изменений органов государственной власти, количественных и качественных параметров управленческих кадров органов власти, предприятий и негосударственных организаций дана характеристика имеющихся в Республике Саха (Якутия) источников нового пополнения руководящих кадров.

Автором отмечается, что в настоящее время в силу изменения социальной структуры общества существенно изменились источники формирования резерва управленческих кадров, усилился приток во власть предпринимателей, бывших военнослужащих. Если во времена активного промышленного освоения региона республика ориентировалась на постоянный приток кадровых ресурсов из других регионов страны, то в настоящее время их формирование идет на принципе самодостаточности, проведения «трудосберегающей» политики, на преимущественное использование местных трудовых ресурсов. Автор считает, что эта тенденция имеет позитивные и негативные последствия.

Укрепление в 90-х гг. самостоятельности в государственном и экономическом развитии вызвало необходимость создания новых структур в республиканских органах государственной власти, их кадрового обеспечения. Новые властные структуры иногда создавались под представителей определенной части республиканской элиты, как метод «мягкого устранения» их с активного политического поля.

Эти процессы во многом определили структуру и состав регионального резерва руководящих кадров. Автором проведен подробный его анализ в Республике Саха (Якутия), численность которого в 2003 г. составила 537 чел. Все «резервисты» имели высшее образование, 68% - второе высшее образование, 26% - дополнительное образование. Это один из лучших показателей по субъектам Федерации, что свидетельствует о достаточно хорошей эффективности функционирования системы регионального резерва кадров.

Социологический замер состава резерва на выдвижение на руководящие должности в органах государственной власти республики по источникам их выдвижения показывает, что основным источником формирования резерва руководящих кадров являются государственная и муниципальная служба — 46,3%, предприятия с долей государственного участия в уставном капитале - 34,4%, депутатский корпус законодательного органа республики-10%, а также территориальные

структуры федеральных органов исполнительной власти - 4,3%, частные предприятия - 4%.

Для определения эффективности данного резерва автор, используя Известную формулу $A = B/C \times 100\%$, где В-число служащих, назначенных на вышестоящие должности из резерва, С-общее число лиц, состоящих в резерве¹, получил результат 53,6%. Это показывает, что потенциал данного резерва используется неплохо, но не в полную силу. Автором выявлены возможности более полного использования резерва.

Во втором параграфе - **«Формирование региональной системы нормативного правового регулирования работы с резервом руководящих кадров»** - проводится анализ уровня нормативного правового регулирования формирования резерва руководящих кадров в республике, дана оценка состояния правовой основы функционирования этого социально-управленческого института, что является необходимой предпосылкой его функционирования.

Результаты социологических исследований в республике свидетельствуют в основном о негативной оценке состояния нормативной правовой базы работы с резервом руководящих кадров. На вопрос «Достаточно ли существующих на данное время нормативных документов, регламентирующих работу с резервом кадров органов государственной власти?» утвердительно ответили только 4% опрошенных автором государственных служащих Республики Саха (Якутия), не в полной мере - 31%, недостаточно - 38% и затруднились ответить - 27%².

По мнению автора, слабое влияние принятых федеральных законов и других нормативных актов на институционализацию работы с резервом руководящих кадров можно объяснить следующими причинами: **во-первых**, положения ряда ранее принятых федеральных нормативных актов носили не обязательный, а рекомендательный характер. Работа с резервом до сих пор не отнесена к прямым функциям кадровых служб органов власти и управления. **Во-вторых**, имеющиеся

¹ Шекшня С.В. Управление персоналом современной организации. - М., 2000.

² Индекс: ОГСРК(Я)-2002.

нормативные акты по государственной службе носят слишком общий характер и практически не акцентируют внимание на порядке организации работы с резервом кадров, использовании в ней современных кадровых технологий. В результате усиливается зависимость процедуры формирования резерва руководящих кадров от личностного фактора, от единоличного мнения и решения руководителей органов государственного управления.

Автором сделан вывод о том, что создание на базе закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» единого законодательного поля, призванного определить общие принципы, методологию и технологии работы с резервом кадров, ныне является одним из приоритетов в реализации государственной кадровой политики.

Анализ результатов проведенного автором в Республике Саха (Якутия) социологического исследования по проблемам становления региональной системы резерва руководящих кадров в 2002 г.¹, лег в основу выработки предложений по совершенствованию кадровой работы с резервом руководящих кадров в органах государственной власти и управления Республики. С участием автора были разработаны и приняты специальные положения о порядке формирования и подготовки резерва руководящих кадров в органах государственной власти, о номенклатуре руководящих кадров, о ротации кадров и др., которые существенно обогатили нормативную правовую основу институционализации работы с резервом руководящих кадров, повышают роль институтов гражданского общества в этой деятельности.

Автор вносит предложение об уточнении отдельных положений федерального законодательства о работе с резервом кадров и разработке новых документов нормативного и методического характера.

В третьем параграфе - **«Становление региональной системы профессиональной подготовки и переподготовки руководящих кадров»** - исследуется опыт создания в республике по существу новой

¹ Индекс: ОГСРК(Я)-2002.

системы непрерывного профессионального образования кадров государственной службы, как одного из важнейших компонентов институционализации работы с резервом работников для выдвижения. По мере разрушения прежней системы профессионального образования кадров, отчетливо проявилась потребность создания новых, в том числе специфических образовательных учреждений для регионов России, которые учитывали при этом потребности региональных институтов управления и возможности отдельных субъектов РФ.

При решении проблемы создания системы переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих Республики Саха (Якутия) столкнулась с рядом серьезных проблем: большая ее удаленность от крупных учебных и научных центров страны; отсутствие собственной образовательной инфраструктуры в области государственной службы и др. В 1999-2003 гг. были приняты меры по созданию в Якутии новых профессионально-образовательных учреждений, которые уже сейчас вполне способны покрыть потребность в переподготовке и повышении квалификации управленческих кадров, в том числе и резерва на выдвижение, что существенно уменьшает государственные расходы на обучение. Это имеет большое социальное значение для Республики.

В диссертации дана характеристика этих учебных заведений, раскрыт объем их образовательных услуг. Положительно оценена практика того, что дополнительному профессиональному обучению придается развивающий характер, актуализировалось его содержание и оптимизировались формы и методы обучения. Важное место в этой системе занимает созданный в конце 90-х гг. Институт управления при Президенте Республики Саха (Якутия). В 1999 г. на базе Института управления открыто представительство, в последующем филиал Дальневосточной академии государственной службы. За период с 1992 по 2003 гг. в вузах государственной службы второе высшее образование получили более 1,2 тыс. управленческих работников республики.

В 2003 г. в вузах государственной службы РФ (РАГС, ДВАГС) и Институте управления при Президенте РС (Я) обучалось по программам второго высшего образования, аспирантуры и проходило переподготовку 757 государственных и муниципальных служащих, 83% из которых ныне находятся в резерве на выдвижение. В процентном отношении, обучаемые распределены по следующим учебным заведениям: РАГС-8%, ДВАГС (Хабаровск) - 6%, Якутский филиал ДВАГС-64%, Институт управления при Президенте Республики Саха (Якутия) - 22%.

Автором раскрываются уже определившиеся пути и технологии более рационального использования обученных управленческих работников. За период 1992 г. по 2002 г. из учтенных 978 человек, получивших второе высшее образование в вузах государственной службы, 78 % в той или иной мере продвинулось по службе, что свидетельствует об эффективности этой работы

Однако в условиях неоднократных реорганизаций системы органов исполнительной власти и структур их аппарата, частой смены руководящих кадров, отсутствия плановости в выдвижении у существенной части потенциального резерва руководящих кадров деформирована мотивация к службе и профессиональному развитию.

Автор считает, что профессиональное обучение резерва управленческих кадров для государственной и муниципальной службы, его научное, информационное и финансово-материальное обеспечение должно рассматриваться не как объект дополнительных расходов, а как важный вид государственных инвестиций в будущее Республики Саха (Якутия).

В заключении подводятся основные итоги исследования, делаются обобщенные выводы, формулируются практические рекомендации по использованию результатов исследования.

Основное содержание диссертации отражено в следующих публикациях:

1. Филиппов В.П. Проблемы становления системы работы с резервом руководящих кадров в органах государственной власти

Республики Саха (Якутия) // Власть и управление на Дальнем Востоке. - Хабаровск, 2002. № 4. - 1 п.л.

2. Филиппов В.П. Переподготовка и повышение квалификации государственных служащих как социальная технология в работе с резервом руководящих кадров в органах государственной власти Республики Саха (Якутия) // Якутия - форпост освоения Северо-востока, Дальнего Востока России, Русской Америки XVIII-XX веков. Материалы конференции, посвященной 200-летию органов исполнительной власти России. - Якутск, 2002. - 1,5 п.л.

3. Охлопков В.Е., Степанов М.Р., Филиппов В.П. Институциональные основы системы подготовки кадров высшей квалификации в Республике Саха (Якутия). Монография. - Якутск, 2003. - 1,5 п.л.

4. Филиппов В.П. Роль региональной системы переподготовки и повышения квалификации государственных служащих в становлении института резерва кадров // Материалы научно-практической конференции «Образование на современном этапе». - Якутск, 2003. — 0,5 п.л.

5. Филиппов В.П. Резерв руководящих кадров как социально-управленческий институт и кадровая технология // Материалы межрегиональной научно-практической конференции «Реформирование государственной службы и местного самоуправления: проблемы, поиски и решения». - Хабаровск, 2004. - 1,5 п.л.

6. Филиппов В.П. Подготовка кадров в области международных и внешнеэкономических связей и ее роль в формировании резерва высших управленческих кадров Республики Саха (Якутия) // Власть и управление на Дальнем Востоке. - Хабаровск, 2004. № 2. - 0,5 п.л.

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

ФИЛИППОВА Владимира Петровича

Тема диссертационного исследования:

«Формирование региональной системы работы
с резервом руководящих кадров в Республике Саха (Якутия)»

Научный руководитель:

СУЛЕМОВ Владимир Александрович,
доктор исторических наук, профессор

Изготовление оригинал-макета

ФИЛИППОВ Владимир Петрович

Подписано в печать 5.12 1992 г. 80 экз.

Усл. п.л. 1,0

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 492

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84

№21796

РНБ Русский фонд

2005-4

19687