

Иванова Людмила Леонидовна

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА
ПО ФОРМИРОВАНИЮ РЕЗЕРВА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ
КАДРОВ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

Специальность 23 00 02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

**Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата политических наук**



A handwritten signature in black ink is written over the bottom right portion of the page, partially overlapping the barcode area and the text 'кандидата политических наук'.

Ростов-на-Дону – 2009

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научный руководитель доктор политических наук, профессор
Старостин Александр Михайлович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Васильев Юрий Владимирович
кандидат политических наук
Буров Андрей Владимирович

Ведущая организация Южный федеральный университет

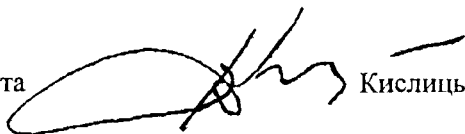
Защита состоится «18» декабря 2009 г. в 9 00 часов на заседании диссертационного совета Д 502 008 02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу 344002, г Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70, аудитория № 514

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы

Автореферат разослан «16» ноября 2009 года.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу 344002, г Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70, к 304

Ученый секретарь
диссертационного совета



Кислицын С А

I ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Современный этап процесса административных преобразований в Российской Федерации неразрывно связан с реформированием государственной службы. Реформа государственной службы в современной России представляет собой проблему, которую в той или иной степени пытаются решить в течение последнего десятилетия. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев отмечает, что реформа государственной службы – перманентный процесс¹

В условиях проводимого административного реформирования кадровое обеспечение выступает одним из основополагающих факторов повышения эффективности государственной службы и государственного управления в целом

Стратегически важным условием повышения качества государственного управления и государственной службы является определение главных направлений кадровой политики, которая определяет уровень и качество подготовки государственных служащих. Современная практика государственного управления, и, прежде всего, государственной гражданской службы, все более настоятельно требует подбора высокопрофессиональных, ответственных и динамичных руководителей и исполнителей. Быстро нарастает значимость кадрового маневра, обновления, выдвижения новых кадров для решения актуальных задач государственного управления

В рамках качественного укрепления и совершенствования системы государственного управления, реформирования политической системы общества существенно актуализируются проблемы повышения профессионализма кадров, особенно руководящих, их рационального распределения, ротации, своевременного выдвижения талантливых, высококомпетентных кадров на более ответственную работу. Отсутствие стройной системы работы с резервом руководящих кадров обостряет эту проблему, и, не имея четкой научно-методологической основы, приводит к стихийности и произвольно-субъективным решениям, что также является предпосылкой возможных коррупционных проявлений. В практике работы и

¹ Медведев начинает новую реформу государственной службы России [Электронный ресурс] Режим доступа [http // www.prime-tass.ru/](http://www.prime-tass.ru/)

в существующих научных и методических разработках отсутствуют устоявшиеся единообразные подходы к управленческому резерву. Вместе с тем ясно, что возможно многообразие организационных принципов формирования и рационального использования кадрового резерва, которое обусловлено разнообразием задач и предметным приложением кадрового состава.

Значение тезиса, а в периоды социальных трансформаций и лозунга – «Кадры решают все» с течением времени лишь возрастает, поскольку усложняются задачи управления в связи с экспонентным ростом сложности объекта социального управления, многократным увеличением функции государства, ростом инфраструктуры государственной гражданской службы.

Несомненная актуальность и практическая значимость проблематики диссертационного исследования определила выбор темы.

Степень научной разработанности темы. Проблемы кадрового обеспечения системы государственного управления, формирования кадрового резерва в системе государственной гражданской службы в условиях ее радикального реформирования, инициируют познавательные-практические усилия отечественных и зарубежных политологов, социологов, юристов и других ученых, а также политических деятелей.

Однако, несмотря на наличие значительного опыта исследования проблемы формирования аппарата государственного управления в истории социально-политической мысли и большого количества работ, касающихся вопросов подготовки, подбора и расстановки кадров государственных служащих, отмечается недостаток фундаментальных политологических, правовых, социологических и других исследований, дающих целостное представление о принципах и источниках формирования управленческих кадров государственной службы Российской Федерации.

В порядке общеметодологических и общетеоретических разработок в исследовании феномена бюрократии и эффективности государственного управления выделим работы таких ученых, как М. Вебер, М. Крозье, Н. Луман, В. Вильсон, П. Блау¹.

¹ Вебер М. Избранные произведения. М., 1990, Crozier M. Le phénomène bureaucratique, Paris Traduit en Anglais (University of Chicago Press, 1965), en Italien, Espagnol, Portugais et Polonais, Le Seuil, 1964, Луман Н. Власть / Пер. с нем. А. Ю. Антоновского. М., 2001, Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М., 1905

В отечественном обществоведении значительные работы данного направления принадлежат М Н Афанасьеву¹, А В Бузгалину², В П Макаренко³, В Г. Смолькову⁴ и др

Научный и практический интерес представляют работы, посвященные историческому опыту управления персоналом государственной службы досоветской России, механизмам формирования состава государственных служащих, регулирования их карьеры, подготовки кадров и профессионального развития персонала для гражданской службы⁵

В научных трудах 80-х – 90-х гг рассматривались различные стороны системы работы с партийными и советскими кадрами, но доминирование историко-партийной тематики диссертаций, статей и брошюр советского периода свидетельствует о недостаточности системного подхода к исследуемой проблеме. В основном это работы о деятельности КПСС по подготовке и расстановке кадров для различных отраслей народного хозяйства. Особое место занимает мнение исследователей, соотносивших кадровую политику с политикой, которую «вырабатывают съезды КПСС и Пленумы ее Центрального Комитета»⁶. Значительное внимание уделено обобщению передового опыта формирования кадрового потенциала, в том числе опыта подготовки и повышения квалификации управленческих кадров. При этом особое внимание в советских исследованиях уделено функциям кадровых служб, работе с резервом управленческих кадров⁷. Отметим, что в основном указанные публикации носили тенденциозный характер, в связи с тем, что критические замечания

¹ Афанасьев М Н Государев двор или гражданская служба? (Российское чиновничество на распутье) // Почтис. 1995. №6

² Бузгалин А В Анатомия бюрократизма М, 1988

³ Макаренко В П Бюрократия и государство Ростов н/Д, 1987, Макаренко В П Вера, власть и бюрократия (критика социологин М Вебера) Ростов н/Д, 1988

⁴ Смольков В Г Бюрократизм // Социологические исследования. 1999. №2

⁵ Мельников В П Государственная служба в России: исторический опыт М, 2005, Мельников В П Исторический опыт управления персоналом гражданской службы России М, 2008, Прохоров А П Русская модель управления М, 2002

⁶ Скоробогатов И Б Кадры в системе управления народным хозяйством М, 1980, Подбор, расстановка, повышение квалификации кадров управления М, 1980, Старобинский Э В, Венедиктова В И Организация работы с руководящими кадрами М, 1985, Эффективность и качество управленческой деятельности / Отв. ред. В В Цветков. Киев, 1980, Розенбаум Ю А Формирование управленческих кадров: социально-правовые проблемы / Отв. ред. В И Ремнев М, 1982 и др

⁷ Система работы с кадрами управления / Отв. ред. В А Шаховой М, 1984, Зарецкий В Г, Иванов М Ф Партийная учеба: активность и действенность М, 1980

могли дискредитировать исследователя. Системные исследования, проводившиеся в СССР, публиковались на Западе, в некоторой мере восполняя указанные пробелы. Так, одной из наиболее известных является монография М.С. Восленского¹, в которой он описал советскую систему номенклатуры, выделив в ней «особую партийно-бюрократическую прослойку». Продолжили исследовать историю советской номенклатуры В.П. Пашин, Ю.П. Свириденко, В.П. Мохов, С.А. Кислицын².

В постсоветский период в России вышло немало книг, посвященных вопросам государственной службы, где определяются понятие, статус и правовые механизмы ее регулирования³, исследуются актуальные проблемы кадровой политики⁴. Среди авторов отметим таких известных ученых как Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, В.Д. Граждан, А.А. Демин, В.Г. Игнатов, Б.В. Лытов, А.Ф. Ноздрачев, А.В. Понеделков, А.М. Старостин, В.А. Сулемов, А.И. Турчинов, В.В. Черепанов и др.⁵ В работах указанных авторов государственная кадровая политика представлена как механизм распределения политической власти. Процессы подбора и распределения кадров анализируются через призму реализации политических интере-

¹ Востенский М. Номенклатура. М., 1991.

² Пашин В.П., Свириденко Ю.П. Кадры коммунистической номенклатуры: методы подбора и воспитания. М., 1998; Свириденко Ю.П., Пашин В.П. Коммунистическая номенклатура: истоки, сущность, содержание. М., 1995; Мохов В.П. Элитизм и история. Пермь, 2000; Мохов В.П. Региональная политическая элита России (1945-1991 годы). Пермь, 2003; Кислицын С.А. Эволюция и поражение большевистской элиты. Ростов н/Д, 1995; Кислицын С.А. Лидеры российской власти и оппозиции. Т. 1, 2. Ростов н/Д, 2001.

³ Государственная служба / Отв. ред. А.В. Оболонский. М., 1999; Концепции государственной службы и кадровой политики / Под ред. А.И. Тургенева. М., 2002; Государственная служба современной России: проблемы реформирования и эффективного функционирования / Под ред. В.Г. Игнатова. Ростов н/Д, 2003; Государственная гражданская служба в Российской Федерации / Под ред. В.М. Попова. Ростов н/Д, 2008 и др.

⁴ Кадровая политика в системе государственной и муниципальной службы современной России. Ростов н/Д, 2004; Игнатов В.Г., Понеделков А.М., Старостин А.М. Государственная кадровая политика. Ростов н/Д, 2004.

⁵ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. М., 2001; Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. 1996. № 12; Граждан В.Д. Государственная служба в структуре власти и управления // Государственная служба России. Анализ становления, развития и кадрового обеспечения. М., 2002; Демин А.А. Государственная служба в странах основных правовых систем мира. М., 2008; Сулемов В.А. Государственная кадровая политика в современной России. М., 2006; Турчинов А.И., Магомедов К.О., Кононенко Т.А. Актуальные проблемы кадровой политики и управления персоналом. М., 2009; Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М., 2007.

сов различных субъектов политики¹ Социологический подход к решению актуальных проблем кадровой политики в современных условиях представлен в работах ученых Российской академии государственной службы², Северо-Кавказской академии государственной службы и других профильных академий³

Некоторые аспекты исследуемой проблемы анализируются в ряде диссертаций, посвященных рассмотрению вопросов становления государственной службы, основ формирования ее кадров, анализу профессиональных и нравственных характеристик государственных служащих⁴, но, несмотря на повышенный интерес к заявленной теме, ее практической значимости, в политической науке отсутствуют специальные исследования, комплексно и всесторонне изучающие механизмы формирования резерва управленческих кадров

При этом отмечается недостаточность фундаментальных политологических исследований, посвященных государственной службе в современной России Фрагментарность существующих научных исследований проблематики резерва управленческих кадров оказала решающее влияние на выбор заявленной темы

¹ Государственная кадровая политика и формирование резерва на государственной гражданской службе Ростов н/Д, 2009, Государственная политика по формированию резерва управленческих кадров на региональном уровне опыт, проблемы, пути решения Ростов н/Д, 2009, Латыпов Р Ф Политологический анализ кадровых процессов теория и практика Уфа, 2009, Рудой В В, Сидоренко И Н, Старостин А М и др Современные подходы к формированию резерва на государственной гражданской службе Ростов н/Д, 2008

² См Турчинов А И Современные проблемы кадровой политики и управления персоналом в России Социологический анализ М, 2009

³ См Формирование резерва кадров в системе государственной гражданской службы (социологический анализ) // Информационно-справочные матер Всеросс науч-практ конф Ростов н/Д, 2009, Резерв управленческих кадров проблемы формирования, подготовки, продвижения Ростов н/Д Ростиздат, 2009

⁴ Нефедов В А Кадровая политика как фактор национальной безопасности (региональный аспект) Дисс канд полит н Ростов н/Д, 2009, Соломатин Е Ю Административно-правовое регулирование формирования кадрового резерва на федеральной государственной гражданской службе / Автореф канд юрид н М, 2006, Котесников В А Государственная кадровая политика политико-институциональный аспект Дисс канд полит н Ростов н/Д, 2002, Кочетков А В Принципы и источники формирования кадров государственной службы субъектов Российской Федерации в условиях становления правового государства Дисс канд соц н М, 1999, Коланда В М Принцип профессионализма и компетентности в государственной службе Российской Федерации (конституционно-правовые и административно-правовые аспекты) Дисс канд юрид н М, 1997 и др

Объект диссертационного исследования – деятельность органов власти по формированию резерва управленческих кадров в современной России

Предмет исследования – политические и кадровые технологии, реализуемые в рамках государственной политики по формированию резерва управленческих кадров в регионах Российской Федерации

Цель исследования состоит в политологическом анализе эффективных технологий и путей формирования и использования кадрового резерва в органах государственной власти субъектов Российской Федерации

Сформулированная цель исследования обусловила выделение и последовательное решение следующих **задач**:

- раскрыть содержание понятия резерва управленческих кадров,
- определить концептуальные основы государственной политики по формированию резерва управленческих кадров,
- оценить эффективность существующих политических и кадровых технологий по формированию государственной системы подготовки кадрового резерва на федеральном и региональном уровнях;
- выделить и систематизировать критерии оценки претендентов на включение в резерв управленческих кадров для выдвижения на руководящие должности системы государственного и муниципального управления,
- показать механизмы формирования кадрового резерва в регионах и оценить эффективность использования кадрового резерва в регионах Российской Федерации,
- определить возможные риски в работе с резервом в органах власти субъектов Российской Федерации

Методологическая, теоретическая и эмпирическая базы исследования. Общеметодологической основой диссертационного исследования является диалектическая познавательная установка, задающая всестороннее и комплексное рассмотрение вопросов, связанных с процессом формирования резерва управленческих кадров в органах власти Российской Федерации

Общенаучный методологический инструментарий диссертационного исследования составили системный и структурно-функциональный подходы, обеспечивающие выявление взаимодей-

ствий элементов в системе воспроизводства и рекрутирования кадрового потенциала государственной гражданской службы. Историческая и социологическая методология привлекались в ходе ретроспективного анализа многолетних традиций государственного управления, сложившихся в ходе реформирования государственной службы в России. В решении поставленных в диссертационном исследовании задач были использованы выводы теории государства и права в части изучения законодательной базы реформирования государственной службы Российской Федерации. Важную методологическую роль в исследовании имели принципиальные подходы М. Вебера¹ к пониманию бюрократии. Кроме того, при проведении данного диссертационного исследования автор основывался на теории политического и государственного управления, формирующейся комплексной научной дисциплиной «Общая теория государственной службы».

Автор стремился органически сочетать теоретический анализ эмпирическими подтверждениями. Достоверность и обоснованность выводов, сформулированных в рамках данного исследования, опираются на комплексный подход к процессу сбора и анализа эмпирического материала. Эмпирическую основу исследования составили статистические данные, нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, рабочие материалы по формированию резерва управленческих кадров Администрации Ростовской области. Большое значение имели материалы научных исследований, а также некоторые публикации в средствах массовой информации, в том числе в сети Интернет. Также в работе использованы материалы социологического опроса «Формирование резерва кадров в системе государственной гражданской службы», проведенного коллективом Северо-Кавказской академии государственной службы в январе-феврале 2009 года среди специалистов кадровых служб органов исполнительной власти 10 субъектов Федерации на территории Южного федерального округа. При написании диссертации автор провел повторный опрос указанной категории государ-

¹ Weber M. Bureaucracy // From Max Weber / H. Gerth and C. Mills, eds. N.Y., 1946; Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избр. Произв. М., 1990.

ственных гражданских служащих с целью сравнительного анализа ситуации.

Научная новизна исследования состоит в том, что автором осуществлено комплексное исследование проблемы формирования резерва управленческих кадров на государственной гражданской службе в Российской Федерации, а именно

- сформулировано понятие «управленческого кадрового резерва», выявлено его видовое отличие в составе родового понятия «кадры управления»,

- определены детерминанты основных направлений реализации проводимой государственной политики по формированию резерва управленческих кадров и современные концептуальные подходы к работе с кадровым резервом в системе ГМУ,

- проведен анализ эффективности существующей государственной системы подготовки резерва управленческих кадров, определены этапы ее реализации,

- определены основные группы кадровых технологий, позволяющих сформировать действенный управленческий резерв и установлены основные критерии оценки претендентов на включение в резерв управленческих кадров,

- установлено, что на современном этапе механизмы рекрутирования во власть на региональном уровне неэффективны, что обуславливается недостаточной работой по подготовке кадрового резерва,

- определены возможные риски в работе с резервом

Наиболее существенные научные результаты, полученные лично соискателем и выносимые на защиту

1 Конкретизировав понятие «резерв управленческих кадров» и выявив его соотношение в составе родового понятия, введено понятие «управленческого кадрового резерва» как кадровой опоры высшего политического руководства страны в реализации концепции долгосрочного развития России, формируемой из числа высокопрофессиональных специалистов, обладающих безупречной деловой репутацией, специально подготовленных и способных занять вышестоящие (управленческие) должности для минимизации рисков и элементов случайности в кадровой работе

2 Реализация демократических принципов и подходов к кадровой политике затруднена рядом проблем и противоречий, препят-

ствующих становлению эффективной системы государственного и муниципального управления, среди которых столкновение с устоявшимися принципами административного строительства (статусная иерархия, «вертикаль» власти и т.д.), свойственный для переходного периода ситуативный подход; доминирование элитологического фактора в кадровой политике детерминированного модернизацией политической системы в России и переструктурированием российского общества

3 В ходе проведенного анализа установлено, что в работе с кадровым резервом для замещения управленческих должностей государственной и муниципальной службы пока отсутствует системность и стратегическая направленность. Создание эффективной государственной системы подготовки резерва управленческих кадров целесообразно осуществлять в четыре этапа. Первый этап предполагает установление аксиологических критериев отбора кандидатов, определение основных направлений и содержания подготовки резервистов. Основной задачей второго этапа является создание правовой основы для применения современных кадровых технологий при формировании кадрового резерва. В ходе третьего этапа ставится задача развития профессиональных навыков и знаний «резервистов», необходимых для успешной работы в предполагаемой должности. Четвертый этап – приобретение субъектами кадрового резерва практического опыта работы по резервируемой должности.

4 В части применения кадровых технологий представляется целесообразным использовать при отборе кандидатов открытых конкурсов, методов экспертных оценок, многоуровневого стандартизированного собеседования, психологического тестирования, изучения результатов профессиональной деятельности кандидата, а также использование возможностей высших учебных заведений региона в плане целевой подготовки специалистов, с учетом специфики работы в конкретных структурных подразделениях аппарата администрации региона и региональных органов исполнительной власти. При этом основными критериями оценки претендентов на включение в резерв управленческих кадров должны быть профессиональные достижения, управленческие способности, стратегическое политическое мышление, положительная общественная и

профессиональная репутация, гражданская позиция, компетентность и высокий профессионализм

5 Экспертные и административные оценки степени эффективности работы с резервом показывают ее несформированность в качестве института, в связи с чем рекомендуется

- создать центры оценки кандидатов для включения в резерв управленческих кадров государственной гражданской службы,

- проводить профессиональную подготовку резервистов в элитных образовательных центрах,

- осуществлять публичную и экспертную оценку, как действующих руководителей, так и руководителей среднего звена и ведущих специалистов;

- обеспечить формирование тесной взаимосвязи в ротации муниципальных и государственных гражданских служащих, а также ротации между основными видами государственной службы

6 В работе с резервом выделены следующие возможные риски коррупционные интересы при формировании резерва, использование списочного (формального) подхода к резерву, оказание давления на потенциальных кандидатов на замещение управленческих должностей, их компрометация со стороны конкурирующей части действующего руководства, недостаточная систематичность в организации кадровой динамики в продвижении эффективных управленцев, возможность определенных издержек (как финансовых, так и интеллектуальных) в логистике кадровой инкубации, проблема формирования и поддержания надежности персонала как элемент функционирования системы кадровой безопасности; несформированность политической ответственности власти за рациональное использование кадрового резерва

Научно-практическая значимость исследования. Результаты, полученные в диссертации, могут быть использованы в практической деятельности органов власти при реализации государственной кадровой политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Материалы диссертации могут быть использованы в преподавании учебных дисциплин «Политология», «Управление персоналом», «Административное право», «Государственная и муниципальная служба» и др., а также спецкурсов, читаемых при проведении курсов повышения квалификации для государственных гражданских служащих и муниципальных служащих

Апробация работы. Теоретические положения и выводы, а также прикладные аспекты исследования, содержащиеся в диссертации, нашли отражение в разделе коллективной монографии «Государственная кадровая политика и формирование резерва на государственной гражданской службе», а также в 10 статьях и тезисах научных докладов (общим объемом 5,5 п л), в том числе в издании, рецензируемом ВАК

Результаты исследования были представлены в ходе обсуждения докладов на международных, всероссийских, межвузовских и региональных конференциях, «круглых столах»

Основные положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры политологии и этнополитики СКАГС

Структура работы обусловлена целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения общим объемом 129 страниц, а также приложения. Библиография содержит 173 названия

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во *введении* обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, освещается степень ее разработанности, определяется цель и задачи исследования, его предмет и объект, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, фиксируется ее научная новизна и выносимые на защиту положения

В первой главе **«Концептуальные основания формирования государственной политики по работе с резервом кадров»** автор диссертации отмечает, что одним из важных факторов конкурентоспособности государства, экономики, нации являются процессы обновления кадрового состава, предполагающие системную кадровую политику и кадровую работу, а именно укомплектование государственного аппарата компетентными, высококвалифицированными кадрами, что, несомненно, повысит эффективность его функционирования

В начале главы диссертант акцентирует внимание на необходимость обращения взора исследователей в историческое прошлое, для изучения как положительного, так и негативного опыта кадро-

вой работы на государственной гражданской службе. В частности, отмечается, что в досоветской России самодержавный политический строй исключал использование принципов демократии в процессе отбора и приема кадров на государственную службу, следствием чего являлось отсутствие равного доступа граждан на эту службу, лишение целого ряда сословий права занимать государственные должности, полное неприятие какой-либо гласности и открытости при замещении должностных вакансий, т.е. сверхцентрализация управления оказывала негативное влияние на формирование состава гражданских служащих России, что делало механизм реализации кадровой политики малоподвижным и постоянно отстававшим от требований все усложнявшегося государственного управления¹

В советский период истории нашей страны проблемы кадровой политики не имели обстоятельного и последовательного научного изучения по политико-идеологическим соображениям, поэтому она в советский период была объектом сугубо эмпирической деятельности. Свидетельством тому является однообразная историко-партийная тематика диссертаций, статей и брошюр того периода, основная масса которых – это работы о деятельности КПСС по подготовке и расстановке кадров для различных отраслей народного хозяйства. Определенное представление о работе с кадровым резервом, о системе отбора, оценки, подготовки и выдвижения кадрового резерва в советское время дает работа В.А. Яцкова «Кадровая политика КПСС: опыт и проблемы»². С точки зрения соискателя, четко регламентированные кадровые процессы партийно-советской кадровой политики, не избавляли ее от недостатков. Многие партийные и государственные кадры оказались не готовыми к работе в условиях перехода к экономическим методам управления, углубления демократизации общественной жизни.

Сравнительный анализ организации государственной службы в монархической и советской России с современным этапом выявляет общее и особенное в ее развитии на различных исторических этапах. Особенно ярко проявляется недооценка роли государственной службы, сведение ее к вспомогательным функциям. Исследова-

¹ См. Мельников В.П. Исторический опыт управления персоналом гражданской службы России. М., 2008. С.31.

² Яцков В.А. Кадровая политика КПСС: опыт и проблемы. М., 1986. С. 199-201.

тели отмечают, что сама практика государственного управления и государственной службы настоятельно требует учета исторического опыта в ходе разработки политических, экономических, социальных и других программ развития российского общества, в процессе решения текущих управленческих задач¹

В указанной главе проведена инвентаризация понятийного аппарата по теме исследования: всесторонне, с разных позиций оценена пригодность используемых дефиниций, определены границы их применения. В ходе содержательного анализа основных понятий, отражающих процессы формирования кадрового резерва выявлена существенная неопределенность социально-политического понятия «кадры», а значит и соответствующая неопределенность и субъективность критериев классификации кадров, что делает необходимым выработку единого подхода к его использованию. А именно, под кадрами следовало бы подразумевать работников, отвечающих двум основным критериям соответствующее профессиональное образование и опыт управленческой деятельности. Уточнено понятие резерва кадров государственной гражданской службы, введено понятие «управленческого кадрового резерва» как кадровой опоры высшего политического руководства страны в реализации концепции долгосрочного развития России, формируемой из числа высокопрофессиональных специалистов, обладающих безупречной деловой репутацией, специально подготовленных и способных занять вышестоящие (управленческие) должности для минимизации элементов случайности в кадровой работе.

Диссертантом отмечено, что для переходного периода свойствен ситуативный подход в кадровой политике. Но также указано, что становление эффективной системы государственного и муниципального управления возможно при осуществлении кадровой политики с помощью ресурсного подхода², с точки зрения которого долговременный успех и конкурентоспособность организации существенно зависят от объема и эшелонированности ее кадрового ресурса и эффективности его использования.

Анализ проводимой государством кадровой политики позволил сделать вывод о целесообразности ее осуществления по-

¹ Мельников В. П. Государственная служба в России. М., 2005. С. 7.

² В. С. Катькало. Эволюция теории стратегического управления. С-Пб., 2008. С. 330-332.

этапно. Автором предлагается четыре этапа работы с кадровым резервом

В заключении главы отмечается важность концептуальной проработки государственной политики формирования резерва кадров, и в частности, резерва управленческих кадров, что обеспечивает

- реализацию конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе, особенно на должности руководителей посредством создания адекватных и эффективных организационных форм,

- системность, направленность, плановость, научность, демократичность механизмов регулирования кадровым потенциалом общества,

- предпосылки для нейтрализации nepотизма, основанного родственных, клановых, земляческих, командных, криминальных и других отношениях, обеспечивая ротацию и обновление кадрового состава государственного управления, и в итоге повысит качество государственного управления, в том числе и авторитет институтов государственной власти всех уровней,

- создание механизмов подтверждения конкурентных достоинств претендентов на замещение руководящих должностей в системе государственного управления,

- формирование системы кадровых инноваций, соответствующих современным динамичным общественным процессам

Во второй главе диссертационного исследования **«Политические и кадровые технологии по формированию управленческого резерва на федеральном и региональном уровнях в современных условиях»** акцентируется внимание на использовании кадровых технологий, выступающих средством реализации управленческих действий оптимизирующих характеристики персонала с целью эффективного функционирования организации

Применение кадровых технологий на государственной службе является важнейшим средством управления количественными и качественными характеристиками состава персонала, обеспечивающим достижение таких важных целей как формирование высококвалифицированного состава служащих в системе государственного и муниципального управления и обеспечение конкурентных преимуществ государства в сравнении с частным бизнесом посредством эффективных технологий привлечения вы-

сококвалифицированных управленцев-профессионалов. В целях обновления, сменяемости кадров на государственной гражданской службе используются три большие группы кадровых технологий. Первая группа – информационные технологии, способные обеспечить получение всесторонней достоверной персональной информации о человеке. На практике могут применяться различные методы получения такой информации, прежде всего – методы оценки: оценка по биографическим данным, оценка по результатам, эталонный метод (оценка претендента на замещение вакантной должности относительно работника, принятого за эталон), тестирование, личная беседа, проведение групповых дискуссий и т.д. Применение указанных методов оценки не является обязательным. Между тем сложившаяся практика работы с персоналом при всем многообразии таких методов признает в качестве легитимных, имеющие правовую основу только аттестацию и квалификационный экзамен.

Вторая группа – кадровые технологии, обеспечивающие адекватные для задач организации текущие и перспективные, количественные и качественные характеристики состава персонала. Среди них – технологии формирования резерва, кадрового планирования, профессионального развития.

Третью группу составляют технологии, позволяющие максимально повысить результативность деятельности каждого работника. Сюда относят технологии подбора персонала, ротацию, управление карьерой и ряд других.

Все три группы кадровых технологий взаимосвязаны, взаимодополняют друг друга, а в реальной управленческой практике не используются друг без друга.

Применение кадровых технологий на государственной и муниципальной службе должно осуществляться на нормативно-правовой основе, что придает им легитимность. При этом отмечается, что не все кадровые технологии в равной мере имеют нормативное обеспечение. Достаточное нормативно-правовое сопровождение имеют такие кадровые технологии, как аттестация, конкурсное замещение должностей, формирование и использование кадрового резерва. Некоторые исследователи¹ отмечают, что такие важные кадровые технологии, как управление карьерой, ротация кадров, проведе-

¹ Управление персоналом / Под ред. А.И. Турчинова. М., 2008. С. 229.

ние государственных квалификационных экзаменов (для государственных и муниципальных служащих), и некоторые другие в настоящее время практически не имеют достаточной нормативно-правовой и нормативно-методической базы, что также подтверждается результатами панельного опроса специалистов кадровых служб органов исполнительной власти 10 субъектов Федерации на территории Южного федерального округа, проведенного в январе 2009 года Северо-Кавказской академией государственной службы (опрошено 208 чел.)¹ и лично диссертантом в июне 2009 года. Так, на вопрос «Что, по Вашему мнению, может снижать эффективность работы с кадровым резервом?» в январе текущего года 21,3 % респондентов отметили необходимость нормативно-правовой работы и 22,6 % необходимость совершенствования методического обеспечения, тогда как в июне 2009 года эти показатели снизились практически наполовину (9 % и 13,5 % соответственно), что позволило сделать вывод о проведении целенаправленной работы в этом направлении, и подтверждается самостоятельной разработкой и принятием субъектами Федерации положений, рекомендаций, инструктивных указаний по формированию и использованию резерва кадров не ожидая готовых шаблонов из федерального центра.

Как отмечает диссертант нормативное закрепление порядка использования результатов кадровых технологий для практики управления персоналом госслужбы имеет важное значение, так как уменьшает возможности субъективизма и волюнтаризма при их применении, повышает эффективность затрат на их проведение.

К сожалению, в мероприятиях по подбору резерва недостаточно используются указанные методы и технологии, о чем свидетельствуют результаты анализа личных дел действующего персонала государственной гражданской и муниципальной службы. Что касается резервистов, то информационное подтверждение их статуса явно недостаточно так, зачастую имеется лишь утвержденный список резерва, содержащий общие данные персонального учета (образование, возраст, очень краткие данные о карьере). То есть такая важная характеристика работы с кадрами как открытость, также нуждается в существенном расширении.

¹ Формирование резерва кадров в системе государственной гражданской службы (социологический анализ) Ростов н/Д, 2009

Соискатель подчеркивает незначительное использование более сложных и современных методов работы с кадрами, что подтверждается данными опроса специалистов кадровых служб органов исполнительной власти¹

На вопрос *«Используете ли Вы в своей работе по формированию кадрового резерва следующие мероприятия и технологии?»* – из предложенного набора методов наибольший рейтинг имели

Открытые конкурсы	– 26,3 %
Изучение результатов профессиональной деятельности кандидатов	– 22,9 %
Экспертные оценки	– 13,1 %

Очевидно, что основной метод подбора до сих пор связан с опорой на анкетные данные. Что, с одной стороны, ставит всех кандидатов в формально равные условия, а, с другой, не позволяет выделить кандидатов с точки зрения их ресурсов, потенциала развития. Полученные данные свидетельствуют об отстраненности кадровых служб от науки и научных учреждений, что в современных условиях ведет к отставанию их от использования в кадровой работе научных подходов, технологий и методов.

С точки зрения диссертанта неперенным условием отбора должно выступать наличие эталона профессиональных, деловых и личностных качеств претендентов, что является необходимыми элитообразующими качествами.

Третья глава диссертационного исследования **«Сравнительный анализ опыта работы с резервом управленческих кадров на региональном уровне»** начинается с обзора современного зарубежного опыта кадровой работы в Германии, Франции, США, а также Японии. Как отмечает диссертант – при отсутствии в перечисленных странах официального института кадрового резерва на государственной службе активно используются многие эффективные технологии, обеспечивающие квалифицированный отбор и подготовку кадров для органов государственного управления и этот опыт возможно использовать в современных российских условиях с учетом ее специфики.

¹ Формирование резерва кадров в системе государственной гражданской службы (социологический анализ) Ростов н/Д, 2009

Далее соискатель рассматривает состояние и результаты реализации таких сегментов системы работы с резервом как Президентская программа подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства, проект партии «Единая Россия» «Кадровый резерв – профессиональная команда страны» и, наконец, исполнение поручений Президента Российской Федерации по формированию трехуровневого резерва управленческих кадров (муниципальный, региональный, федеральный, с выделением особой группы резервистов, которые войдут в состав «президентской тысячи»)

В качестве элементов системы работы с кадровым резервом диссертантом рассматриваются региональные программы, направленные на выявление перспективных управленцев, в числе которых программа «Государственный резерв XXI века», действующая в Приволжском федеральном округе с 2000 года, Губернаторская программа подготовки управленческих кадров для сферы малого бизнеса Ростовской области, которая была разработана и начала реализовываться в 2003 году. Задачей данных программ является не только возможность претендентов оценить свои профессиональные и личностные качества, способности, но и отбор кандидатов в кадровый резерв государственной службы.

Автором диссертации приводятся официальные данные о состоянии работы с резервами управленческих кадров в субъектах Российской Федерации. Отмечено, что лидерами по количеству лиц, включенных в управленческие резервы, являются Уральский и Южный федеральный округа.

Соискателем отмечается также, что в наличном политическом и социально-экономическом контексте наметились существенные предпосылки кадровых рисков (коррупционной, квазипрофессиональной, имитационно-деятельностной, бюрократической, клановоориентированной и иной направленности). Часть этих рисков может быть парирована уже на этапе работы с кадровым резервом.

Среди индикаторов указанных рисков в работе с резервом исследователи¹ выделяют такие

¹ См. Старостин А. М. Философские инновации: концепция и основные сферы проявлений. Ростов н/Д, 2009. С. 245.

- коррупционные интересы при формировании резерва,
- использование списочного (формального) подхода к резерву,
- оказание давления на потенциальных кандидатов на замещение управленческих должностей, их компрометация со стороны конкурирующей части действующего руководства,

- недостаточно четкое продумывание системы мер, способствующих повышению уровня кадровой динамики в продвижении эффективных управленцев,

- возможность определенных издержек (как финансовых, так и интеллектуальных) в логистике кадровой инкубации,

- проблема формирования и поддержания надежности персонала как элемент функционирования системы кадровой безопасности.

- несформированность политической ответственности власти за рациональное использование кадрового резерва

Перечисляя указанные риски в работе с резервом автор предлагает пути их преодоления.

В заключении диссертации подведены итоги исследования, сформулированы выводы

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Иванова Л Л Формирование резерва управленческих кадров – приоритетное направление кадровой трансформации // Социум и власть 2009 № 2. – 0,5 п л (ведущий журнал из списка ВАК)

2 Иванова Л Л Проблема коррупции в государственном управлении // Актуальные проблемы и факторы модернизации государственного и муниципального управления в современной России Ростов н/Д, 2006 – 0,3 п л

3 Иванова Л Л Открытость госслужбы как одна из составляющих административной реформы // Государственное и муниципальное управление Ученые записки СКАГС № 1-2 Ростов н/Д, 2006. – 0,3 п л

4 Иванова Л Л Молодежь как кадровый резерв государственной гражданской службы // Молодежь как инновационный ресурс развития современного российского общества Ростов н/Д, 2008 – 0,3 п л

5 Иванова Л Л Методы обеспечения надежности персонала государственной гражданской службы антикоррупционный аспект // Государственная кадровая политика и формирование резерва на

государственной гражданской службе Монография Ростов н/Д, 2009 – 1 п л (в соавт.)

6 Иванова Л Л Единство общего и особенного в формировании кадров управления // Социальное управление вопросы теории и методологии Монография Ростов н/Д, 2009. – 0,8 п л

7 Иванова Л Л Резерв управленческих кадров и резерв государственной гражданской службы общее и особенное // Государственная политика по формированию резерва управленческих кадров на региональном уровне опыт, проблемы, пути решения Ростов н/Д, 2009 – 0,3 п л

8 Иванова Л Л Кадровая трансформация в воспроизводстве и обновлении профессиональной элиты страны // Политические институты и процессы в современной России состояние и тенденции развития Ростов н/Д, 2009. – 0,5 п л.

9 Иванова Л Л Профессионализм и профессиональная идентичность государственных служащих // Актуальные проблемы философии, социологии, политологии и психологии Пермь, 2009 – 0,8 п л

10 Иванова Л Л Формирование профессиональной идентичности государственных служащих // Идентичность и интеграция опыт России и Германии (Юг России – Кавказ) Ростов н/Д, 2009 – 0,3 п л

11 Иванова Л Л Риски при рекрутации кадров в системе государственного управления // Политическая элита и формирование резерва управленческих кадров Волгоград, 2009. – 0,4 п л

Текст автореферата размещен на сайте Северо-Кавказской академии государственной службы www.skags.ru

Подписано в печать 12.11.2009 Усл. п. л. 1,3

Тираж 100 экз. Заказ № 43/11

Ризограф СКАГС 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70