

на правах рукописи

Савлук Андрей Николаевич

**Механизмы реализации государственной кадровой политики
в условиях современной административной реформы**

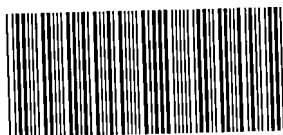
специальность: 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

12 ДЕК 2013

Санкт-Петербург
2013



005543709

Работа выполнена в Северо-Западном институте управления – филиале ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

- Научный руководитель:** доктор политических наук, профессор
ВАСЕЦКИЙ Андрей Анатольевич
- Официальные оппоненты:** доктор политических наук, профессор,
ФГБОУ ВПО «Военный учебно-научный центр
Военно-Морского Флота «Военно-морская
академия имени Адмирала Флота Советского
Союза Н.Г. Кузнецова» начальник кафедры
морально-психологического обеспечения
ШАТРАВИН Сергей Анатольевич
- кандидат политических наук, доцент,
Северо-Западный институт управления – филиал
ФГБОУ ВПО «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации»
доцент кафедры социологии и социальной работы
АНТОНЧЕВА Ольга Алексеевна
- Ведущая организация:** ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский
государственный политехнический университет»

Защита состоится 26 декабря 2013 года в 14:00 часов на заседании диссертационного совета Д 504.001.24 ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 199178, г. Санкт-Петербург, В.О., Средний пр., д. 57, зал ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Западного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: Санкт-Петербург 8-я линия В.О. д. 61.

Автореферат разослан 25 ноября 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 504.001.24,
кандидат политических наук
Н. В. Горбатова

Общая характеристика работы

Кадровый резерв государства является одним из механизмов его функционирования, в ходе которого происходит воспроизводство стратегически значимого кадрового потенциала для замещения вакансий в аппарате государственного управления. Современные модернизационные процессы в России вызвали существенную трансформацию в характере кадровой политики, а также в принципах формирования кадрового резерва.

Кадровый потенциал во всех цивилизованных странах мира рассматривается как фактор устойчивого роста, и даже лидерства на мировой арене. Кадровый резерв государственной службы в Российской Федерации необходимо рассматривать, как важнейший элемент в системе стратегического планирования политического и экономического развития, как отдельных регионов, так и всей страны.

Само по себе такое понятие, как «кадровый резерв» вызывает теоретический, и, что еще важнее, практический интерес. В советские времена это понятие именовалось «номенклатурной элитой», и включало в себя, по сути, сообщество влиятельных политиков, постоянно участвующих в жизни общества и государства в различных качествах (должностях). Эта «скамейка запасных» характеризует качество государства и уровень развития той политической системы, в которой живет общество.

Актуальность вопроса формирования и рационального использования кадрового потенциала государственной службы обуславливается непрерывным процессом совершенствования политико-административного управления, что неизбежно влечет за собой рационализацию технологий и методов руководства структурными подразделениями государственных органов.

Управление политическими процессами в современном мире находится в прямой зависимости от актуальных механизмов воспроизводства кадрового потенциала всех органов власти. С учетом изменяющихся внешних, - политических, экономических условий функционирования государственных

органов, влияющих на деятельность государственных структур, необходимыми элементами обеспечения развития системы государственной службы сегодня становятся вопросы своевременного обновления кадрового резерва в системе государственной службы, стимулирования служебного роста и профессионального развития и обучения государственных служащих.

Вместе с тем, актуальность данных вопросов обуславливает качественное и радикальное изменение роли и места кадровых служб в государственных учреждениях, предприятиях и организациях. Приоритетными стратегическими задачами кадровых служб в этой связи становится разработка эффективных подходов в реализации кадровой политики, обеспечение ее взаимосвязи с целями и задачами, стоящими непосредственно перед каждой конкретной организацией и социально-экономическими интересами государства и общества.

На протяжении двух десятилетий преобразований в России неоднократно были предприняты попытки разработать концепцию государственной кадровой политики, подготовлено несколько вариантов ее проекта, но проблемы государственной кадровой политики и кадрового резерва, как одной из ее важнейших составляющих остаются. Назначения на высокие государственные посты некомпетентных лиц, клиентелизм все чаще вызывают общественное недоверие, резонанс, рост протестных настроений и, как следствие, способствуют делигитимации власть. Такое состояние российской кадровой политики требует тщательного научного осмысления.

Степень научной разработанности проблемы.

Государственная кадровая политика, механизмы ее реализации и актуальные проблемы развития, а также вопросы формирования кадрового резерва давно привлекают внимание ученых и аналитиков в различных областях профессиональной деятельности – управленческой, политической, экономической и т.д. Развитие научных взглядов на вопросы государственной кадровой политики и кадрового резерва, особенности их разработки,

реализации и регулирования происходило в рамках различных научных подходов.

Теоретические и методологические подходы к управлению кадровым резервом, развитию кадрового состава государственных служащих, формированию управленческого резерва отражены в работах зарубежных и отечественных ученых, таких как: Г. Алмонд, М. Армстронг, М. Кастельс, Дж. Кин, В. В. Анашвили, В. В. Герменчук, В. Жильцов, Р. Х. Кунакбаев, С. П. Перегудов, Е. П. Тавокин, А. И. Турчинов, М. И. Халиков и др.

Вопросами политико-правового регулирования государственной кадровой политики занимались: А. Н. Болдырев, И. Н. Барциц, Д. Н. Бахрах, К. С. Бельский, А. А. Гришковец, А. В. Гусев, Я. Мадатов, В. М. Манохин, Н. М. Казанцев, В. А. Козбаненко, В. Ф. Уколов, Ю. Н. Стариков и др.

Кадровая политика, как фактор эффективного государственного управления рассмотрена в публикациях таких авторов, как Н. Л. Иванова, О. А. Васильев, В. Мельников, В. Нечипоренко, С. Ю. Наумов, Е. В. Масленникова, В. И. Осейчук, О. П. Сауляк, Е. Н. Старцева, К. Б. Фокин, В. В. Черепанов.

Исследования, посвященные оценке, аттестации и обучению кадрового состава государственной гражданской службы, содержатся в трудах таких ученых, как: А. П. Алехин, Г. В. Атаманчук, И. Л. Бачило, А. В. Оболонский, А. Ф. Ноздрачев, Д. М. Овсянко, В. А. Столярова, Б. В. Россинский, Ю. А. Тихомиров, Н. Ю. Хаманева, Н. Г. Салищева и др.

Международный опыт формирования государственной кадровой политики проанализирован в работах Г. Д. Крудена, Е. А. Литвинцевой, Х. К. Рамперсада, Е. Ю. Соломатина, А. У. Шермана и др.

Диссертационные работы А. В. Сороко, Ивановой Л. Л., Пицика Н. И. и ряда других авторов также оказали значительное влияние на проведенное исследование.¹

¹ Сороко А.В. Управление кадровым потенциалом государственной гражданской службы на основе формирования резерва управленческих кадров: дисс. ... докт. экон. наук: 08.00.05 / Сороко Андрей Викторович - Москва, 2011. - 444 с.; Иванова Л.Л. Государственная политика по формированию резерва управленческих кадров в регионах Российской Федерации : политологический анализ: дис. ... канд. полит. наук 23.00.02 /

В целом, анализ научной литературы дает основания полагать, что, несмотря на глубокую проработку отдельных вопросов, в настоящее время отсутствует целостное восприятие современной государственной кадровой политики. Отсутствует единство взглядов и мнений относительно совершенствования политического управления кадровым резервом страны.

Объектом исследования выступает кадровая политика в современной системе государственной службы Российской Федерации.

Предметом исследования является формирование кадрового резерва, как инструмента реализации и совершенствования государственной кадровой политики Российской Федерации.

Целью исследования является изучение особенностей современной государственной кадровой политики и возможностей ее совершенствования с помощью системы кадрового резерва.

В соответствии с поставленной целью были определены и в процессе исследования решались следующие задачи:

- рассмотреть теоретико-методологические предпосылки изучения государственной кадровой политики;
- изучить исторический опыт становления и современное состояние государственной кадровой политики российского государства;
- исследовать зарубежный опыт реализации государственной кадровой политики;
- проанализировать систему управления кадровым резервом государственной гражданской службы в современной России;
- изучить существующие модели формирования кадрового резерва государственной гражданской службы.

Методологической основой исследования стал системный подход к изучению проблемных вопросов, связанных с государственной кадровой

политикой, что позволило рассматривать этот процесс, как скоординированное взаимодействие составляющих ее элементов, находящихся в определенной профессиональной среде, а также структурно-функциональный подход к исследованию кадровой политики в Российской Федерации. Неинституциональный подход позволяет рассматривать формирование резерва кадров как столкновение интересов различных политических акторов: политических партий, влиятельных политических деятелей, бизнес-структур, элементов гражданского общества.

В качестве основных научных методов применялись: исторический, логический, сравнительный (сравнительно-правовой, кросстемпоральный). В процессе изучения полученных информационных массивов применены общенаучные методы (индукция, анализ, синтез) и специальные статистические методы анализа данных.

Эмпирическую базу исследования составили нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, материалы практической деятельности аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе, информация официальных сайтов институтов, а также материалы экспертных и дискуссионных площадок по предмету исследования.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

1. На основе кросстемпорального анализа и обобщения зарубежной практики выявлены особенности проведения государственной кадровой политики в современной России.
2. Выявлены проблемы формирования кадрового резерва государственной гражданской службы в современной России.
3. Проведен сравнительный анализ результатов выполнения долгосрочных целевых программ «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2006-2008 и 2009-2013 годы) в контексте управления кадровым резервом.

4. Разработана авторская модель формирования кадрового резерва государственной гражданской службы России.

5. Выработаны рекомендации по совершенствованию системы управления кадровым резервом в рамках реализации государственной кадровой политики.

Положения, выносимые на защиту:

1. Особенностью государственной кадровой политики современной России является преимущественно закрытый характер работы с кадровым резервом гражданской службы, не только на региональном, но и на федеральном уровне, что породило проблемы, проявившиеся в ходе реформирования системы государственной службы.

2. Дефицит организационной целостности формирования кадрового резерва восполняется усилением административного влияния и неформальных практик, что деформирует понимание задач реформирования государственной службы корпоративными акторами различных групп давления.

3. Активность различных групп интересов в продвижении «своих» кандидатур на ключевые посты повышает риски дестабилизации государства, вызывает непонимание и неодобрение граждан и, как следствие, увеличивает разрыв между властью и обществом.

4. Назрела необходимость создания и развития заинтересованных экспертных и общественных групп на региональном уровне, работающих в едином направлении, стимулируя политические изменения на всех уровнях власти, образуя сеть обмена информацией, консультативные группы, обеспечивая проведение общественного контроля, мониторинга и сравнительного анализа достигнутых результатов.

5. Реализация программы реформирования государственной службы в сжатые сроки 2006 - 2008 гг., не привела к изменению процессов управления кадрами на федеральном и региональном уровнях. Осуществление долгосрочной целевой программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)» не

поддерживается иными политико-правовыми инструментами государственного управления. Разнородность федеральной и региональной правовой базы, регламентирующей вопросы государственной гражданской службы, ограничивает решение проблемы формирования кадрового резерва.

6. Включение регионов в процесс реализации реформирования государственной гражданской службы требуют создания институционально закреплённых механизмов для консолидации политических усилий и координации действий. Целесообразно делегировать координирующую и связующую функцию по формированию кадрового резерва на региональном уровне аппаратам полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

7. Авторская модель формирования кадрового резерва предполагает создание выстроенной системы гарантий, мотиваций и стимулов для повышения результативности и эффективности обновления кадрового состава и формированием работоспособных систем обучения, оценки и ротации кадрового резерва государственной службы.

Практическая значимость исследования. Материалы диссертации могут быть использованы в практической деятельности федеральных и региональных органов государственной власти для решения актуальных проблем в вопросах совершенствования кадровой политики в рамках эффективной системы формирования кадрового резерва. Выводы и рекомендации автора могут использоваться при разработке и чтении специализированных учебных курсов для бакалавриата и магистратуры по направлениям государственное и муниципальное управление, политология, социология.

Апробация результатов исследования. Положения диссертации были обсуждены и получили одобрение на заседании кафедры политологии Северо-Западного института управления - филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Основные результаты исследования отражены в 3 научных публикациях автора. Отдельные положения работы были представлены на международной научно-практической конференции с участием кафедр ЮНЕСКО Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации под названием «Устойчивое развитие в условиях глобализации», состоявшейся 7-8 декабря 2010 года в Москве. Выводы, полученные в ходе исследования, апробированы в практической деятельности диссертанта в аппарате полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.

Структура диссертации. Цель, задачи и логика исследования позволили определить структуру диссертационной работы. Она состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных источников и литературы и двух приложений. Объем исследования составляет 165 страниц.

Основное содержание работы

Во *Введении* диссертации обосновывается актуальность темы исследования, выявляется степень научной разработанности проблемы, формулируются объект, предмет, цель и задачи исследования, излагается его методологическая основа, определяется научная новизна результатов исследования, отражается их практическая значимость.

Первая глава – «**Методологические подходы к изучению государственной кадровой политики**» - состоит из 3-х параграфов.

В первом параграфе – «**Кадровая политика как отрасль научного знания**» - проанализирован понятийный аппарат, использованный в настоящем исследовании, изучены методологический базис и сложившиеся теоретические представления о кадровой политике государственной службы. В связи с этим уточнены сущность и структура государственной кадровой политики, рассмотрены ее основные характеристики; особое внимание уделено исследованию факторов социальной обусловленности кадровой политики. Диссертант доказывает, что как подотрасль науки кадрология изучает прежде всего еще не познанные в кадровых процессах закономерности, тенденции,

отношения, связи, их проявление в современной практике. Именно на базе практики, познания закономерностей кадровых процессов, выявления повторяемости в них связей и отношений в работе с кадрами можно сформулировать основы теоретического знания кадровой деятельности, теорию государственной кадровой политики, основы которой «материализуются» в принципах кадровой работы.

Автор приходит к выводу, что сам по себе резерв как кадровая технология является лишь частью общей политики воспроизводства и востребования кадрового потенциала - государственной кадровой политики. Кадровая политика в широком смысле — это деятельность и система отношений субъекта управления по отношению к кадрам, кадровому потенциалу. В узком смысле слова политика рассматривается как деятельность и отношения по поводу удержания власти или борьбы за власть. С такой точки зрения кадровую политику стоит рассматривать как деятельность и систему отношений субъекта управления к кадрам по поводу удержания власти или борьбы за власть. В общественном сознании «кадровая политика» давно ассоциируется с политической борьбой. В современных условиях слабости институтов гражданского общества приводит к тому, что такая «шаблонность» мышления проецируется и на другие сферы жизни общества и государства в целом, дестабилизирует политическую систему. Диссертант, рассматривая государственную кадровую политику, считает обоснованным объединить два подхода. Под государственной кадровой политикой, в этом случае, понимается политический курс государства, направленный на создание работоспособной системы управления кадровым резервом, как на федеральном, так и на региональном уровнях для обеспечения стабильного функционирования политической системы.

Институциональный подход позволил вполне справедливо ассоциировать институт кадрового резерва с партийными политическими институтами, поскольку важную роль в поиске и формировании талантливых и перспективных работников играют политические партии. Относительно

институционального подхода, диссертант делает вывод, что с учетом современных политических реалий в России альтернативы ведущей роли государственного института в создании резерва управленческих кадров не предвидится. Остальные политические институты способны оказывать лишь вспомогательное воздействие.

Адаптируя неoinституциональный подход к изучению проблемы формирования кадрового резерва, автор констатирует, что процесс формирования кадрового резерва все чаще рефлексруется как поле для борьбы заинтересованных сторон вокруг курса государства на обновление политической элиты. По сути, кадровая политика государства подвержена влиянию лоббистских структур: государственных, общественно-политических, бизнес-структур, профессиональных сообществ, иностранных структур, политических партий. Многим субъектам лоббизма свойственно «торпедировать» подходящую кандидатуру на ту или иную государственную должность для усиления своих позиций, укрепления административного и ресурсного потенциала и продвижения интересов.

Структурно-функциональный подход основывается на представлении формирования резерва кадров как совокупности составляющих структур (институтов), каждая из которых находится в связях и отношениях с другими и имеет свое месторасположение в объекте в целом. Автор делает вывод, что кадровый резерв призван играть ведущую роль в выполнении функций политической социализации и рекрутирования. При данном подходе раскрывается внутреннее содержание проблемы, но не дается целостного представления о ней, так как не сводятся воедино все составляющие. Достоинством подобного подхода является исследование упорядоченности, внутреннего устройства и организованности формирования резерва кадров.

Применение функционального подхода ориентировано на выявление роли и места функции формирования резерва кадров в политической системе, позволяет перейти от описания структуры формирования резерва кадров к

более целостному ее восприятию как функционально взаимосвязанных составляющих.

Диссертант считает обоснованным также применение системного подхода, поскольку реализация государственной кадровой политики всеми ее субъектами понимается как кадровая работа, ее проведение предполагает организацию работы с кадрами, применение специальных технологий и способов работы с кадрами, функционирование механизма кадровой деятельности (то есть некий комплекс взаимосвязанных элементов и процедур). Проведение государством кадровой политики как проявление кадровых процессов в общественной системе имеет много субъектов и характеризуется многоуровневой структурой - системой. Логично, что главным субъектом государственной кадровой политики выступает государство, деятельность которого составляет часть всех кадровых процессов в общественной системе.

В результате диссертант предлагает в качестве основного направления изучения и совершенствования формирования резерва кадров в рамках кадрового обеспечения государства совместить системный, структурно-функциональный и институциональный подходы. Именно такой симбиоз методологических подходов позволяет всесторонне исследовать систему формирования резерва кадров.

Во втором параграфе **«Исторический опыт становления государственной кадровой политики российского государства»** - проведен исторический анализ становления и развития государственной кадровой политики в России на различных этапах ее развития. Подробно освещены три основных направления работы формирования руководящими кадрами государственных структур и управленческого аппарата — местничество; «Табель о рангах» Петра I (1722 год); партийная номенклатура СССР.

При формировании государственных структур по принципу местничества кадры управленцев действительно были независимы от первого лица в государстве. При принятии тех или иных решений они были относительно свободны от давления со стороны царя.

В связи с введением Петром I «Табели о рангах», кадровая политика в формировании уже профессионального чиновничества с четким регулированием кадровых процессов (введение послужных списков, регламентации чинопроизводства, порядка прохождения государственной службы, создание специальных учебных заведений и др.) получила относительно стабильную устойчивость, нормативно-правовое оформление.

Диссертант подчеркивает, что в СССР кадровая политика носила партийно-государственный, узкоклассовый и идеологизированный характер, базировалась на социалистических ценностях.

Автор констатирует, что партийная система государственной кадровой политики сыграла важную роль в формировании мощного научно-производственного и кадрового потенциала СССР. При всех своих очевидных недостатках кадровая политика была высокоорганизованной и активной. В стране выстроилась работоспособная система управления кадровыми ресурсами: их подбор и расстановка, партийно-гражданский контроль и привлечение к ответственности, воспитание и мотивация в духе социалистических ценностей, политическая подготовка и повышение профессиональной квалификации руководящих кадров и специалистов, плановое обеспечение в составе выборных органов власти и партии представителей разных социальных групп: женщин, молодежи, лиц нерусской национальности, разных профессиональных групп и др.

Исторический анализ показал, что разрушение старой системы работы с кадрами и создание новой проходило постепенно, имелось сохранение ее элементов. В начале 1990-х годов номенклатурно-партийная система работы с кадрами была разрушена достаточно быстро, без должного учета и анализа положительных и отрицательных ее сторон.

Автор предлагает в современных кадровых процессах активизировать поиск того, что объединяет лучшие политические и административные практики, обеспечивает преемственность позитивного опыта.

В третьем параграфе – «Зарубежный опыт государственной кадровой политики» дан сравнительный анализ российского опыта государственной кадровой политики с зарубежным опытом работы с кадрами зарубежных государственных институтов и организаций.

Современный мир демонстрирует различные модели государственной службы. Особенности становления и функционирования государственной службы в странах различных государственно-административных систем во многом определяются самой спецификой развития государства и права.

Сравнительный анализ показывает, что в большинстве стран складывается сложная, децентрализованная система политико-административного управления кадровым потенциалом государственной службы. Процесс реформирования государственной службы связан в первую очередь с изменением роли государства в мире, которое должно быть способно выразить общий проект развития общества, интегрировать общие интересы и социальное согласие. Политическое управление в большинстве развитых стран делегируется частным лицам и общественным организациям. Такие независимые игроки осуществляют оценку результативности работы чиновников на местах, проводят гражданский надзор за их деятельностью. Такое делегирование, по мнению диссертанта, делает государство восприимчивым к мнению гражданского общества, создает видимость обратной связи между государством и обществом, легитимирует государственных служащих в глазах граждан. Поэтому, основные цели и задачи реформирования гражданской службы в России связаны с повышением эффективности деятельности государственных органов управления, введением новой практики принятия решений в государственных органах, развитием отношений между государством и его гражданами на основе доверия.

Различные подходы мировой практики в области государственной кадровой политики, управления персоналом, человеческими ресурсами призваны помочь при разработке модели государственной кадровой политики в России.

При этом использование эффективных технологий политико-административного управления, считает автор, должно учитывать специфику развития Российского государства, особенности условий и факторов национальной системы государственной службы. Значение имеет прежде всего определение адаптивных элементов эффективного государственного управления, использование инновационных механизмов управленческой деятельности.

Вторая глава диссертационной работы – **«Кадровый резерв, как механизм реализации государственной кадровой политики»** - посвящена вопросам современного состояния государственной кадровой политики в Российской Федерации, проблемам формирования кадрового резерва и возможностям совершенствования кадровой политики с использованием системы кадрового резерва.

В первом параграфе второй главы – **«Система управления государственным кадровым резервом в современной России»** - изучаются вопросы процесса формирования современной системы государственной службы и кадровой работы в ней; проанализированы нормативно-правовые регламенты в сфере кадровой политики; рассмотрены особенности государственной кадровой политики на местах, уровни взаимодействия в системе кадровой работы на государственной службе.

Автор приходит к выводу, что процесс формирования современной системы государственной службы продолжает сегодня характеризоваться известной парадоксальностью. С одной стороны, эта служба как система социально-правовых институтов уже сформировалась, а с другой - еще нет. Многие структурные подразделения еще не функционируют и находятся в стадии организационного, правового и финансово-экономического становления.

Имманентная конкурсность основных кадровых процедур (конкурс на замещение вакантной должности, кадровый резерв, аттестация, квалификационный экзамен), государственные гарантии как элемент статуса

государственного служащего, непрерывность процесса повышения квалификации (подготовка, повышение квалификации, стажировка, переквалификация) пока существуют лишь на бумаге или, в отдельных субъектах Российской Федерации, как эксперимент. Их реализация привела бы к повышению эффективности деятельности самого государства, а также росту престижа государственной службы как профессиональной деятельности.

По мнению диссертанта, система кадрового резерва находится в стадии своего развития и является механизмом, определяющим качество государственного и муниципального управления, требует внимания со стороны экспертного сообщества, органов, компетентных за реализацию кадровой политики и проведение кадровой работы на федеральном, региональном и местном уровне.

Автор констатирует что, создание специального органа по управлению государственной службой позволило бы, с одной стороны, усилить социальную и правовую защиту гражданских служащих, с другой стороны, обеспечить отбор при поступлении на государственную службу и повысить престижность её как сферы занятости для населения.

Второй параграф второй главы – **«Анализ системных моделей формирования кадрового резерва государственной службы»** - посвящен анализу систем формирования кадрового резерва и его основным составляющим; изучению проблем, стоящих перед кадровыми службами в реализации программ по формированию кадрового резерва; потенциальным возможностям этого направления кадровой политики.

Диссертант показывает, что в случае с Российской Федерацией, внедрение инструментов осуществления опыта институциональных реформ гражданской службы различных зарубежных стран, необходимо изучать и адаптировать с точки зрения неоднородности развития российских регионов, протяженности страны, численности субъектов федерации и степени различий между ними, так же как и целевые показатели, содержание мероприятий, контекст и ресурсы проведения реформ..

Включение регионов в процесс реализации реформирования государственной гражданской службы требуют создания институционально закреплённых механизмов для консолидации политических усилий и координации действий. Подгруппа «Кадровый потенциал» в рамках рабочей группы «Открытого Правительства» по вопросам кадрового обеспечения государственной службы, не имеет потенциала влияния на ход реформирования госслужбы, поскольку курирование программы осуществляются Администрацией Президента Российской Федерации и Министерством экономического развития. В таком институциональном вакууме, по мнению автора, целесообразно делегировать координирующую и связующую функцию по формированию кадрового резерва на региональном уровне аппаратам полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

В региональных системах государственной службы активно практикуется замещение карьерных должностей в соответствии с принципами патронажной системы. Активность различных групп интересов в продвижении «своих» кандидатур на ключевые посты повышает риски государственной стабильности, вызывает непонимание и неодобрение граждан, как следствие, увеличивает разрыв между властью и обществом.

Автор особо подчеркивает, что даже повторное избрание или назначение высшего должностного лица субъекта федерации приводит к росту увольняющихся с государственной службы (Мурманская область). Особенно сильно процесс принудительного обновления кадров проявляется при столкновениях двух организационных культур: традиционной административной и новой бизнес-культуры высшего должностного лица, пришедшего из коммерческой сферы.

Универсальных принципов подбора кадров чиновников не существует, потому что они определяются историей страны, спецификой национального менталитета, сложившимися традициями. В зависимости от целей властной подсистемы и сложности управляемой подсистемы варьируются способы

набора и карьерного роста лиц, обеспечивающих реализацию властных функций государства.

Поэтому, считает диссертант, на данном этапе остро актуализируется вопрос создания действенной, качественной модели формирования кадрового резерва, учитывающей не только вопросы кадрового отбора, но и вопросы обучения, оценки эффективности деятельности и аттестации, и ротации кадров. Авторская модель призвана упорядочить систему работы с кадровым резервом, адекватна российским социополитическим реалиям.

В третьем параграфе второй главы – **«Политико-правовые проблемы формирования и развития государственной кадровой политики Российской Федерации»** освещены вопросы угроз и рисков, препятствующих внедрению и развитию кадровой работы в государственных службах; проблемы обеспечения кадровой безопасности общества и государства; основные тенденции развития кадровой политики органов государственной власти.

Особые риски и угрозы для полиэтнических обществ составляют неинституционализированные кадровые процессы и отношения. Диссертант особо выделяет ряд социальных факторов, таящих в себе потенциал серьезных социальных конфликтов и угроз: дисбаланс в кадровом составе в системах социального управления, сферах профессиональной деятельности; низкий уровень знания культуры, традиций, религиозных верований этнических обществ, особенно государственными и муниципальными служащими; обособленность, замкнутость в полиэтнических сообществах образовательных структур, культивирующих этническую исключительность.

Острая проблема – низкий уровень профессиональной культуры работников самих кадровых служб, слабая подготовка профессионалов для кадров – специалистов по направлению высшего профессионального образования – «управление персоналом». Автор делает вывод, что в целом система управления государственной службой не эффективна. Упомянутый в законодательстве федеральный орган по управлению государственной службой не создан. Как следствие всех этих препон – низкая мотивация

государственных служащих, высокая текучесть, неэффективная система контроля состояния кадровых процессов и отношений, выполнения законодательства о государственной службе. Практически не существует внутренних механизмов защиты профессиональных интересов государственных служащих, а также общественного воздействия на нравственные отношения в среде государственных служащих.

Относительно кадрового резерва диссертант указывает на то, что на практике крайне сложным является контролирование гражданами, включенными в кадровый резерв государственного органа, процесса назначения на вакантные должности гражданской службы как одного из компонентов реализации их права на равный доступ к гражданской службе. Пробелы в регламентации формирования и использования кадрового резерва могут способствовать коррупционным действиям, которые связаны с поступлением на гражданскую службу.

На сегодняшний момент в связи с отсутствием положения о кадровом резерве, утверждаемого Указом Президента Российской Федерации, многие государственные органы принимают ведомственные нормативно-правовые акты. Содержание нормативно-правовых актов различных ведомств существенно различается, что приводит к дифференциации правовой регламентации вопросов формирования кадрового резерва. Такое развитие событий может привести к нарушению принципа гражданской службы, который заключается в единстве правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации. Данная регламентация является вынужденным и временным способом решения имеющихся проблем, связанных с формированием кадрового резерва.

Автор делает вывод, что риски и угрозы, связанные с деятельностью, имеющей отношение к кадровой политике, недостаточно изучены на сегодняшний день. В большей степени в поле зрения попадают либо отдельные ее аспекты, либо смежные или производные от нее проблемы: старение

трудоспособного населения, качество образования граждан, дисфункция системы государственного и муниципального управления, коррупция, снижение научно-педагогического или промышленного потенциала общества и другие. Между тем, социальные патологии – коррупция, протекционизм, инфантилизм, бюрократизм и другие – стали хроническими. В такой среде настоящий специалист долго не задерживается, а организационная культура не обогащается профессиональной культурой и опытом. Повышение квалификации, профессиональная переподготовка, стажировка, подготовка кандидатских и докторских диссертаций практически не влияют на карьеру государственного служащего.

В связи с отсутствием регулирования на федеральном уровне вопросов формирования и использования резервов управленческих кадров, а также единой методики оценки и отбора кандидатов для включения в резерв управленческих кадров, представляется необходимым принятие федеральных нормативных правовых актов, устанавливающих порядок формирования и использования резервов управленческих кадров, а также разработка единой методики оценки и отбора кандидатов для включения в резерв управленческих кадров.

В заключении подведены основные итоги и сформулированы выводы диссертационного исследования. Полученные в ходе исследования выводы положены в основу разработанных автором рекомендаций по совершенствованию кадровой политики России в современных условиях, а также для повышения эффективности системы формирования кадрового резерва на государственной службе.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих научных публикациях автора:

1. Савлук, А. Н. Государственная кадровая политика как фактор устойчивого развития / А. Н. Савлук // Устойчивое развитие в условиях глобализации: реализация стратегии ЮНЕСКО на вторую половину декады ООН по образованию для устойчивого развития (2010-2015): Труды

Международной Конференции с участием кафедр ЮНЕСКО и сетей ЮНИТВИН. 7-8 декабря 2010 года. г. Москва, Российская Федерация. Часть 5. Под общ. ред. В. К. Егорова, В. М. Герасимова, М. А. Кашиной. – М.: РАГС, 2011, с.200-207. – 0,3 п.л.

2. Савлук, А. Н. Роль политической элиты в формировании кадрового резерва государственной службы / А. Н. Савлук // Управленческое консультирование. Изд-во СЗИ РАНХиГС. – 2012. – № 4. – С.13-17. – 0,4 п.л.

3. Савлук, А. Н. Перспективный молодежный кадровый резерв государственной службы: вопросы формирования / А. Н. Савлук // Власть. Изд-во Институт социологии Российской академии наук. – 2013. – № 2. – с.66-68. – 0,3 п.л.

Подписано в печать 24.11.2013г.

Формат А5, цифровая печать

Тираж 100 экз.

Отпечатано в ЦОП «Копировальный Центр Василеостровский»

Россия, Санкт-Петербург,

В.О., 6-линия, д.29.

тел. 702-80-90, факс: 328-61-84

e-mail: vs@copy.spb.ru