

Старостенко К.В.,
доктор политических наук, профессор
кафедры общей и прикладной политологии
Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева

Кадровый потенциал органов государственной власти и управления в современной России: проблемы формирования и пути решения

В статье анализируется современное состояние кадрового потенциала органов государственной власти и управления в Российской Федерации. Автором рассмотрены пути реализации кадровой политики в России с начала формирования новой государственности в конце XX века и по нынешний день. Исследователь отмечает, что, к сожалению, и сегодня наличествует ряд проблем, которые требуют своего незамедлительного решения, для чего автором предложены механизмы, использование которых будет способствовать нормализации ситуации с кадровым потенциалом в системе государственного управления.

Ключевые слова: Россия, органы государственной власти и управления, кадровый потенциал, проблемы, эффективность.

Starostenko K.V.,
Chief of chair general and applied Political Science,
Doctor of Political Sciences, Professor,
Orel State University named after I.S. Turgenev

Personnel potential of state authorities and management in modern Russia: problems of formation and solutions

The article analyzes the current state of the personnel potential of state authorities and government in the Russian Federation. The author considers the ways of implementing a personnel policy in Russia from the beginning of the formation of a new statehood at the end of the 20th century to the present day. The researcher notes that, unfortunately, today there are a number of problems that need to be addressed immediately, for which the author has proposed mechanisms, the use of which will help normalize the situation with human resources in the public administration system.

Keywords: Russia, public authorities and management, human resources, problems, efficiency.

Эффективность деятельности органов государственной власти и управления, особенно в условиях нового экономического кризиса и обострения международных отношений будет определяться тем, насколько государственные органы будут способны удовлетворить социальные потребности населения при решении возникающих политических и социально-экономических проблем. При этом становится понятным, что результативность деятельности любого

государственного органа (федерального или регионального уровня) во многом зависит от организации деятельности государственной службы, от имеющихся управленческих кадров, их личностных качеств, социальной активности и профессиональной квалификации.

В связи с этим развитие кадрового потенциала государственного управления, отвечающего потребностям и масштабам развития общества, является наиболее актуальной задачей современной России. Не стоит забывать, что система государственного управления – это сложная социальная система, стремящаяся не только к самосохранению, но и к устойчивому развитию, что продиктовано постоянным изменением общественных отношений. Поэтому очень важно при формировании кадрового резерва государственного органа учитывать следующий момент: развивать у будущих управленцев те качества, которые необходимы будут им при решении возникающих проблем. А это значит, что, наряду с профессионализмом, управленческие кадры должны обладать набором умений и навыков самостоятельной конструктивной работы, способностью к творчеству [Коськов, 2014: 15].

В аспекте нашего исследования актуально раскрытие таких понятий, как «потенциал», «резервы» и «ресурсы».

Часто употребляемое в русском языке слово «потенциал» этимологически происходит от латинского слова *potentia*, что означает сила, мощь [Егорова, 2014: 526]. Учеными, занимающимися исследованием теории потенциалов, выделяются следующие их виды: политический, социальный, экономический, оборонный, интеллектуальный, инновационный, производственно-инвестиционный, трудовой (кадровый), организационный, народно-хозяйственный, природно-ресурсный, научно-технический и другие их виды. Мы согласны с Е.А. Реанович, что «широкая трактовка понятия «потенциал» обуславливает возможность его рассмотрения как источника возможностей, средств, запаса, которые могут быть приведены в действие, использованы для решения какой-либо задачи или достижения определенной цели» [Реанович, 2012: 14-15].

Сравнивая такие термины, как «потенциал» и «ресурсы», стоит отметить, что принципиальным отличием между ними является то, что ресурсы наличествуют не независимо от субъектов общественной деятельности, а потенциал организации (общества в целом) неотделим от данных субъектов, т.е. потенциал, кроме материальных и нематериальных средств, включает способности организации к результативному применению существующих средств или ресурсов.

Анализ понятий «потенциал» и «резервы», показывает, что «потенциал» содержит в себе как сущее, так и потенциальное, в то время как «резервы» – лишь потенциальное, неиспользованное. То есть потенциал, обладая динамикой, проявляется только в процессе его использования, а резервы как возможности, средства, еще не использованные, выступают существенной частью потенциала.

Таким образом, под кадровым потенциалом какой-либо организации обычно понимают «трудовые ресурсы, обладающие профессиональными способностями и знаниями для достижения целей конкретной организации,

также наличие определенных внутренних ресурсов для участия в деятельности данного органа на более высоком статусном уровне» [Слепцова, Олейник, 2017: 68-69].

На состояние кадрового потенциала организации оказывают влияние факторы внешней и внутренней среды. К первым относятся факторы, влияющие извне и на которые руководство организации не может оказывать влияния. Являясь отражением окружающей среды, внешние факторы естественным образом влияют на кадровый потенциал того или иного органа (например, политическая, социально-экономическая и демографическая ситуация в стране). Внутренние факторы, зависящие от организации и системы управления в ней, включают в себя: цели и стратегию организации, ее кадровую политику, имидж, организационные отношения, социальные гарантии, социальное обеспечение, текучесть кадров и др.

Как показало исследование научной литературы, термин «кадровый потенциал» не имеет общепринятой дефиниции. Поэтому в своем исследовании под кадровым потенциалом органов государственного управления мы будем понимать «интегральную социальную характеристику накопленных в субъекте государственного управления подготовленных к данной профессиональной деятельности кадров, явных и нереализованных способностей государственных служащих к эффективному выполнению функциональных задач соответствующего органа управления» [Энциклопедия государственного управления в России, 2008: 125-126].

Анализируя положение дел в государственном управлении Российской Федерации, отметим, что в настоящее время ощущается острейшая потребность в кадровом потенциале государственной службы. Работу в этом направлении необходимо интенсифицировать, поскольку отсутствие подготовленных кадров провоцируют возникновение у населения иррациональных воззрений на эффективность государственного управления.

Отметим, что вопрос о необходимости формирования резерва управленческих кадров впервые поднял в июле 2008 г. на совещании по вопросам новой кадровой политики Д.А. Медведев. По мнению бывшего в то время главы государства, «власть на всех ее уровнях испытывает острый кадровый голод, отсутствует резерв, из которого можно было бы сформировать управленческий корпус. Не хватает квалифицированных кадров для замещения не только министерских должностей, но и даже на посты глав муниципальных образований» [Выжурович, 2008].

Доходило до того, что все должности можно было получить за деньги. Как отмечал исследователь В. Кузьмин: «Решение о замещении должности порой принимаются по знакомству, по принципу личной преданности или, что наиболее отвратительно, за деньги, то есть должности продаются» [Кузьмин, 2008]. Человек, владеющий крупным бизнесом, по мнению В. Выжуровича, порой шел в законодательные и исполнительные органы государственной власти лишь для приобретения политического ресурса. С его помощью он ухудшал положение конкурентов, а свой бизнес выводил на более высокие позиции [Выжурович, 2008].

Д.А. Медведев был также обеспокоен тем, что в Российской Федерации отсутствовали социальная мобильность и система непрерывного обучения кадров. Главой государства была поставлена задача формирования «полноценного резерва управленческих кадров в общенациональном масштабе», для чего, во-первых, необходимо было найти лучших специалистов, во-вторых, подготовить единую базу данных о них. Планировалось создание «президентской квоты», включающей «наиболее перспективных профессионалов», личные профессиональные качества и достижения этих людей должен был оценивать сам Президент РФ [Мзареулов, 2020].

В аспекте этого 10 марта 2009 г. был издан Указ Президента РФ «О Федеральной Программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)» № 261, ориентирующий на внедрение и совершенствование механизмов формирования кадрового резерва. В программе было уделено внимание мерам противодействия коррупции на государственной службе. Речь шла о начале формирования кадровой стратегии развития России, которой, по словам Д.А. Медведева, в России последние 15 лет просто не было.

Однако стоит отметить, что вопросам кадрового обеспечения государственного управления особое внимание политическим руководством начало уделяться уже в начале строительства новой российской государственности, сразу после распада СССР. Новые принципы кадровой политики нашли свое отражение в следующих правовых документах:

- Конституции РФ (1993 г.);
- Федеральном законе от 27 июля 2004 г № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- указах Президента РФ «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» (1993 г.), «О первоочередных мерах по организации государственной службы в Российской Федерации» (1993 г.), «Об утверждении положения о проведении конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной службы» (1995 г.), «О государственных должностях РФ» (1995 г.), «О государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих» (1995 г.), «Об утверждении Положения о проведении аттестации федеральных государственных служащих» (1996 г.), «О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы» (1996 г.) и др.;
- Постановлении Правительства РФ «Об организации переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти» (1994 г.) и др.

В условиях формирования новой российской государственности необходимо было четко определить концепцию государственной кадровой политики как систему исходных идей в отношении состояния, формирования и развития кадрового потенциала. Важным шагом в решении этой задачи стало создание в соответствии с Указом Президента РФ от 03.06.1993 г. № 848 «О первоочередных мерах по организации системы государственной службы

в Российской Федерации» Совета по кадровой политике при Президенте РФ [Указ Президента РФ от 03.06.1993 г. № 848].

Вопросам наращивания усилий по основным направлениям улучшения кадровой работы было посвящено выступление Президента РФ Б.Н. Ельцина перед профессорско-преподавательским составом, аспирантами и слушателями РАГС 6 сентября 1995 г. Основное внимание глава государства уделил проблемам, связанным с разработкой долгосрочных программ становления и повышения эффективности государственной службы и государственной кадровой политики. Он подчеркнул, что госслужба в целом, кадровая ситуация в стране продолжают находиться в кризисе, и для выхода из него Россия нуждается в новом поколении кадров, особенно государственных служащих.

Приоритетным направлением кадрового обеспечения реформ являлось наполнение государственных органов компетентными, профессионально подготовленными работниками. В ходе демократических преобразований был взят курс на омоложение кадров государственной службы за счет притока новых сотрудников. Учитывалось то обстоятельство, что в условиях становления новой российской государственности, именно кадровая политика должна была выступить эффективным средством стабилизации российского общества.

Вполне очевидно, что кадровая политика напрямую зависит от формы государственного устройства и политического режима. Поэтому, учитывая, что Россия – федеративное государство и значительный объем кадровых функций находится в ведении субъектов Федерации, была выработана единая в масштабе всей страны государственная кадровая политика, разработаны принципы и критерии отбора и расстановки кадров, определены пути, средства и механизмы кадрового обеспечения, простимулировано служебное продвижение кадров и их профессиональный рост. Вследствие того, что российское общество выбрало демократический путь развития, предполагающий реализацию принципа разделения государственной власти на три независимые ветви – законодательную, исполнительную и судебную, предпринимались попытки четкого разграничения между ними управленческих функций.

Большое внимание применению современных кадровых технологий при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении уделялось Президентом РФ В.В. Путиным. Об этом свидетельствует принятие Федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Несмотря на то, что кадровый резерв в данных нормативно-правовых документах выступал в качестве одной из современных кадровых технологий, он так и не стал эффективно действующим механизмом обновления кадров.

Таким образом, поставленные Президентом РФ Д.А. Медведевым в 2008 г. задачи в области государственной кадровой политики были поистине грандиозны и актуальны, но не новы, как мы показали выше. При этом, по нашему мнению, инновационной в его предложении была идея о создании эффективной системы кадрового обеспечения государства с привлечением гражданского общества и выдвижение на вышестоящие должности управленцев

не зависимо от их партийной платформы. Это полностью отвечало принципу политического многообразия при реализации кадровой политики в условиях явного доминирования политической партии «Единая Россия».

К сожалению, по ряду причин, а именно: недостаточного финансового обеспечения (691 млн. руб. на весь период реализации), отсутствия единого ответственного исполнителя в лице профильного органа государственной власти; слабо проработанных показателей и индикаторов результативности; и несогласованности программы с другими стратегическими документами, она была признана несостоятельной [Борщевский, 2014: 68]. Стоит добавить, что из-за слабого финансирования Программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», проведение мероприятий было возложено на сами органы государственной власти, что, в конечном итоге, не искореняло имеющееся местничество, ведомственный характер кадровой политики в государственном аппарате, а наоборот, способствовало ему.

Как показывает практика, положение дел с кадрами в системе государственной службы в третий и четвертый сроки президентства В.В. Путина кардинальных изменений не претерпело. Сегодня исследователи продолжают акцентировать внимание на отсутствии у отдельных чиновников необходимых управленческих навыков, быстром карьерном росте, не позволяющем результативно осваивать проходимые служебные иерархии. Требуют совершенствования критерии отбора на госслужбу, система предварительной проверки кандидатов на ту или иную должность. К сожалению, сегодня процесс назначения, продвижения и увольнения кадров органов государственной власти и органов местного самоуправления продолжает оставаться сферой столкновения различных политических сил. Нуждается в совершенствовании система обучения кадров и процесс повышения их квалификации.

Необходимо подчеркнуть, что В.В. Путин пытается повысить эффективность кадровой политики. Так, в октябре 2017 г. на встрече с губернаторами, победившими на сентябрьских выборах, он поднял вопрос о необходимости создания новой системы отбора кадров для федерального и общенационального уровня. По словам главы государства, молодежь, стремящаяся к политической карьере, должна понимать, что «социальные лифты работают вне зависимости от каких-то левых сил, правых сил, каких-то связей» [Винокуров, 2017].

По мнению политолога Р.Ф. Туровского, если раньше корпус губернаторов формировался по принципу личной преданности или принадлежности к некой финансово-промышленной группе, либо согласовывались с Кремлем в отдельном порядке, то теперь политическое руководство пытается повысить качество корпуса региональных чиновников. В то же самое время ученый сомневается о введении прозрачности и установлении четких критериев для кадрового подбора региональных властей. Кроме того, эксперт прогнозирует, что все эти изменения приведут лишь к снижению «аппаратного веса» губернаторов, а, значит, и их самостоятельности [Винокуров, 2017]. В целом, с утверждением Р.Ф. Туровского можно полностью согласиться.

В ноябре 2019 г. в ходе телемоста с участниками движения WorldSkills, Президент РФ В.В. Путин вновь заявил, что дефицит кадров необходимой квалификации в Российской Федерации является острой проблемой. Недостаток специалистов в управленческой сфере может оказать негативное влияние на российскую экономику, а потери могут составить сотни миллиардов долларов [Путин предупредил о дефиците квалифицированных кадров к 2030 году].

Стоит подчеркнуть, что сегодня дефицит квалифицированных кадров отмечается не только в России. Это характерно для всего мирового рынка труда в целом. Среди общих, и наиболее значимых проблем, присущих органам государственного управления, можно выделить:

- недостаточно ясное понимание поставленных целей организации в системе государственной службы;
- неумение планирования деятельности на всех уровнях управления;
- нежелание непрерывного развития профессиональных навыков;
- отсутствие устойчивой обратной связи между руководителем и подчиненными;
- отсутствие ключевых показателей качества кадрового потенциала государственной службы;
- несовершенство методики оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего (оценка необходима не только для определения результативности деятельности служащего, но и для определения его потенциала личностного роста);
- отсутствие эффективной системы мотивации государственных служащих.

По мнению К. Гаазе, «в кадровой политике применительно к госслужбе несколько проблем, одна из них связана с внутренней противоречивостью системы требований к государственным гражданским служащим и отсутствием внятной оценки их труда. Кроме того, отсутствует кредитная история работавших на госслужбе и их рейтинг – где работал, чем занимался, какие успехи: так сделано в США, Германии, Франции и других странах, что создает прозрачную картотеку людей, которые «взвешены» по одним и тем же формальным признакам. В России эти критерии часто никем не обсуждаются, и порой, чтобы понять, чем человек занимался в одном министерстве, при переходе в другое туда приходится звонить и выяснять» [Козлов, 2017]. К сожалению, вызывают нарекание существующие в системе государственного управления многочисленные кадровые резервы: президентский, отраслевые, губернаторские и др. Весьма противоречив отбор кандидатов на управленческие должности, что говорит о несовершенстве системы вакансий государственной гражданской службы. В отдельных случаях ее можно отнести к открытой системе, т.к. на замещение ряда должностей проводятся конкурсы. Однако закрытость ее проявляется в том, что на низовую должность постороннему кандидату устроиться невозможно, т.к. вакансии заполняются по каким-то личным, семейным и другим связям. Все это говорит о том, что нужен новый закон о государственной гражданской службе [Козлов, 2017].

По нашему мнению, в Российской Федерации в настоящий момент существуют достаточно механизмов, способных в полной мере нормализовать ситуацию с кадровым потенциалом в системе государственного управления. К данным механизмам можно отнести:

- наличие четких параметров отбора кандидатов на должность (при выборе критериев для каждой организации необходимо учитывать профессиональные и личностные компетенции руководителя);

- объективность в оценке кандидатов (не должно присутствовать родственных и дружеских отношений, политических предпочтений и других каких-либо симпатий);

- проведение аттестации госслужащих;

- проведение конкурсного отбора при назначении на должность государственной службы (в конкурсе должны участвовать не менее двух кандидатов, что позволит выбирать наиболее конкурентоспособные, профессиональные кадры, а, значит, и достичь наибольшей результативности их профессиональной деятельности);

- выборы кандидатов на должность (подбор кандидатов в состав кадрового резерва должен осуществляться строго в соответствии со следующими требованиями: профессиональная компетентность, организаторские способности, ответственность, нравственные качества, дисциплинированность, исполнительность, инициативность, целеустремленность, авторитетность, умение работать с людьми);

- комплексность, целостность и системность в кадровых процессах в государственном управлении.

Важно подчеркнуть, чтобы эти механизмы функционировали реально, а не формально.

Список литературы

Борщевский, 2014 – *Борщевский Г.А.* Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления, 2014. Вып. 2. С. 65-88.

Винокуров, 2017 – *Винокуров А.* Кремль омолаживает до 50-ти // URL: https://www.gazeta.ru/politics/2017/09/20_a_10899794.shtml

Выжutowич, 2008 – *Выжutowич В.* Трудовые резервы власти // Российская газета. 2008. 1 августа.

Егорова, 2014 – *Егорова Т.В.* Словарь иностранных слов современного русского языка. М.: «Аделант», 2014. 800 с.

Козлов, 2017 – *Козлов П.* Кремль намерен изменить принципы работы с кадровым резервом // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/01/16/673079-kreml-kadrovim-rezervom> (дата обращения: 30.04.2020)

Коськов, 2014 – *Коськов С.Н.* Мировоззренческая программа и философия науки // Среднерусский вестник общественных наук, 2014, № 3 (33). С. 14-18.

Кузьмин, 2008 – *Кузьмин В.* Кадры президента // Российская газета. 2008. 24 июля.

Мзареулов, 2020 – *Мзареулов А.* Дмитрий Медведев приступил к формированию кадровой стратегии развития России // [Электронный ресурс]. URL: <http://mzareulov.viperson.ru/wind.php?ID=466368&soch=1> (дата обращения: 30.04.2020)

Путин предупредил о дефиците квалифицированных кадров к 2030 году – Путин предупредил о дефиците квалифицированных кадров к 2030 году // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/01/11/2019/5dbc6df69a7947f792ab10a3> (дата обращения: 30.04.2020)

Реанович, 2012 – *Реанович Е. А.* Смысловые значения понятия «Потенциал» / Е. А. Реанович // Международный научно-исследовательский журнал, 2012. № 12. С. 14-15.

Слепцова, Олейник, 2017 – *Слепцова Е.В., Олейник С.С.* Кадровый потенциал государственной службы в современных условиях // Экономика и бизнес: теория и практика. 2017. № 2. С. 68-71.

Указ Президента РФ от 03.06.1993 г. № 848 – Указ Президента РФ от 03.06.1993 г. № 848 «О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации» // Российские вести. 1993. № 109.

Энциклопедия государственного управления в России, 2008 – Энциклопедия государственного управления в России: В 2 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова, Отв. ред. И.Н. 3 Барциц / Том II. Отв. ред. И.Н. Барциц. М.: Изд-во РАГС, 2008. 520 с.

References

Borshchevskij, 2014 – *Borshchevskij G.A.* Reformirovanie gosudarstvennoj sluzhby v Rossii: promezhutochnye itogi i perspektivy // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya, 2014. Vyp. 2. S. 65-88.

Vinokurov, 2017 – *Vinokurov A.* Kreml' omolazhivaet do 50-ti // URL: https://www.gazeta.ru/politics/2017/09/20_a_10899794.shtml

Vyzhutovich, 2008 – *Vyzhutovich V.* Trudovye rezervy vlasti // Rossijskaya gazeta. 2008. 1 avgusta.

Egorova, 2014 – *Egorova T.V.* Slovar' inostrannyh slov sovremennogo russkogo yazyka. М.: «Adelant», 2014. 800 s.

Kozlov, 2017 – *Kozlov P.* Kreml' nameren izmenit' principy raboty s kadrovym rezervom // [Elektronnyj resurs]. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/01/16/673079-kreml-kadrovim-rezervom> (data obrashcheniya: 30.04.2020)

Kos'kov, 2014 – *Kos'kov S.N.* Mirovozzrencheskaya programma i filosofiya nauki // Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk, 2014, № 3 (33). S. 14-18.

Kuz'min, 2008 – *Kuz'min V.* Kadry prezidenta // Rossijskaya gazeta. 2008. 24 iyulya.

Mzareulov – *Mzareulov, A.* Dmitrij Medvedev pristupil k formirovaniyu kadrovoj strategii razvitiya Rossii // [Elektronnyj resurs]. URL: <http://mzareulov.viperson.ru/wind.php?ID=466368&soch=1> (data obrashcheniya: 30.04.2020)

Putin predupredil o deficite kvalificirovannyh kadrov k 2030 godu – Putin predupredil o deficite kvalificirovannyh kadrov k 2030 godu // [Elektronnyj resurs]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/01/11/2019/5dbc6df69a7947f792ab10a3> (data obrashcheniya: 30.04.2020)

Reanovich, 2012 – *Reanovich E. A.* Smyslovye znacheniya ponyatiya «Potencial» / E. A. Reanovich // *Mezhdunarodnyj nauchno-issledovatel'skij zhurnal*, 2012. № 12. S. 14-15.

Slepcova, Olejnik, 2017 – *Slepcova E.V., Olejnik S.S.* Kadrovyy potencial gosudarstvennoj sluzhby v sovremennyh usloviyah // *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika*. 2017. № 2. S. 68-71.

Ukaz Prezidenta RF ot 03.06.1993 g. № 848 – Ukaz Prezidenta RF ot 03.06.1993 g. № 848 «O pervoocherednyh merah po organizacii sistemy gosudarstvennoj sluzhby v Rossijskoj Federacii» // *Rossijskie vesti*. 1993. № 109.

Enciklopediya gosudarstvennogo upravleniya v Rossii – Enciklopediya gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: V 2 t. / Pod obshch. red. V.K. Egorova, Otv. red. I.N. 3 Barcic / Tom II. Otv. red. I.N. Barcic. M.: Izd-vo RAGS, 2008. 520 s.