

Е.Ю. КИРЕЕВА

КАНДИДАТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК,
ДОЦЕНТ КАФЕДРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ,
ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РАГС

ФОРМИРОВАНИЕ РЕЗЕРВА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ: ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ

В представленной статье содержится анализ законодательства и организационных мер, осуществляемых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по формированию резерва управленческих кадров.

Ключевые слова: государственное управление, кадровый резерв, резерв управленческих кадров, государственная служба.

E. KIREEVA

CANDIDATE OF SCIENCES (LAW), ASSOCIATE PROFESSOR,
DEPARTMENT OF STATE ADMINISTRATION, LEGAL SUPPORT FOR STATE
AND MUNICIPAL SERVICE, RUSSIA'S ACADEMY OF STATE SERVICE

BUILDING THE ADMINISTRATION CADRE RESERVE: EXPERIENCE AND PROBLEMS

This article analyses the legislation and the organizational measures realized by the federal government and the governments of the entities of the Russian Federation to form the reserve of administration staff.

Key words: state administration, cadre reserve, administration cadre reserve, state service.

Создание новой модели государственного управления в современной России со всей очевидностью требует оптимизации и обновления управленческих кадров. Решение этой задачи обозначено в качестве приоритетной в концепции административной реформы, реформы государственной и муниципальной службы. Указанной цели можно достичь при наличии оптимальной и эффективной системы отбора, профессионального обучения и рационального использования высококвалифицированных, инициативных и перспективных кадров, прежде всего государственного управленческого уровня.

Важным элементом в механизме отбора, подготовки и рационального использования управленческих кадров выступает институт кадрового резерва. Главная задача создания кадрового резерва заключается в том, чтобы выявить наиболее перспективных специалистов, обладающих качествами, которые более всего необходимы для данного вида профессиональной деятельности. Новые направления государственной политики в сфере подготовки кадров были сформулированы в Послании Президента Российской Федерации Д.А.Медведева Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г.: "Сегодняшней России и ее будущей инновационной экономике, государственной службе, системе управления и социальных услуг нужна новая система формирования

кадрового резерва, которая позволит привлечь в органы государственного управления наиболее талантливых, творчески мыслящих и профессиональных людей..."¹.

Для ее решения в Федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)"² обозначена необходимость разработки комплекса мер по формированию современного высокоэффективного кадрового резерва государственной службы и управления. На основании ч. 1 ст. 64 Федерального закона № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. (ред. 25 декабря 2008 г.) "О государственной гражданской службе Российской Федерации"³ кадровый резерв включает федеральный кадровый резерв, кадровый резерв федерального государственного органа, кадровый резерв субъекта Российской Федерации и кадровый резерв государственного органа субъекта Российской Федерации.

С недавнего времени в законодательстве субъектов РФ довольно часто стал использоваться термин "резерв управленческих кадров", под которым понимается специально сформированная на основе индивидуального отбора - группы опытных работников, положительно оцениваемых по результатам предыдущей деятельности, прошедших специальную профессиональную подготовку, обладающих необходимыми профессиональными, деловыми, личностными и

морально-этическими качествами для выдвижения на более высокие руководящие должности⁴.

По итогам совещания по формированию резерва управленческих кадров, проведенного 23 июля 2008 г., Президентом Российской Федерации Д.А.Медведевым утвержден перечень поручений № Пр-1573 от 1 августа 2008 г. Для реализации которого утвержден соответствующий план мероприятий (№ А4-12443 от 22 августа 2008г.)⁵.

Распоряжением Администрации Президента Российской Федерации от 27 августа 2008 г. № 1153 образована рабочая группа по подготовке предложений по формированию резерва управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации. В состав рабочей группы вошли представители Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, учёные, представители бизнеса.

28 августа 2008 г. Указом Президента Российской Федерации № 1252⁶ в целях совершенствования государственного и муниципального управления, формирования и эффективного использования резерва управленческих кадров для приоритетных сфер экономики, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований была образована специальная комиссия при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров.

К числу приоритетных задач Комиссии отнесены:

а) подготовка предложений Президенту Российской Федерации, касающихся выработки государственной политики в области формирования и эффективного использования резерва управленческих кадров в Российской Федерации;

б) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований по вопросам, связанным с отбором, подготовкой, переподготовкой и выдвижением участников Программы формирования резерва управленческих кадров, а также по другим вопросам, связанным с внедрением Программы;

в) выработка рекомендаций высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти)

субъектов Российской Федерации по созданию комиссий по формированию и подготовке резерва управленческих кадров в субъектах Российской Федерации;

г) определение порядка ведения базы данных участников Программы и перечней должностей, подлежащих замещению участниками Программы;

д) подготовка предложений о создании федерального резерва управленческих кадров, в том числе находящихся под патронажем Президента Российской Федерации (до 1000 человек);

е) рассмотрение методик отбора, подготовки, переподготовки и выдвижения участников Программы;

ж) контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Программой.

С целью развития кадрового потенциала государственной гражданской службы Российской Федерации создан Федеральный портал управленческих кадров - специализированный информационный ресурс, призванный обеспечить привлечение на государственную службу высокопотенциальных и мотивированных профессионалов из науки, культуры, бизнеса и других сфер деятельности.

Структура портала включает такие блоки, как нормативно-правовая база, справочно-аналитические материалы, новостные заметки о произошедших изменениях в системе государственной службы, а также список гиперссылок на Интернет ресурсы органов государственной власти Российской Федерации. В дальнейшем центральным звеном Федерального портала управленческих кадров станет специализированная высокотехнологичная общероссийская база данных резюме соискателей и открытых вакансий государственной гражданской службы Российской Федерации. В результате, каждый желающий после регистрации сможет разместить свое резюме в базе и ознакомиться с вакансиями, размещенными кадровыми службами органов власти⁷.

Мероприятия по формированию кадрового резерва осуществляются не только на федеральном уровне, но и в субъектах Российской Федерации, а также на межрегиональном уровне в федеральных округах. В этой связи хотелось бы отметить опыт Приволжского федерального округа, где по решению Координационного совета Приволжского федерального округа по государственной кадровой политике, состоявшемся 25 июня 2008 г. в г. Перми под председательством полномочного представителя Президента Российской Федерации в ПФО принята Концепция формирования единого кадрового резерва в Приволжском федеральном округе⁸. В данном федеральном округе была сформи-

рована соответствующая рабочая группа Координационного совета, в состав которой вошли руководители кадровых подразделений регионов ПФО. К работе привлечены руководители окружных и межрегиональных территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, Совет ректоров ПФО, директора малых академий государственного управления в субъектах Федерации ПФО, независимые эксперты - представители высших учебных заведений, специализирующиеся на подготовке кадров для органов власти.

Рабочей группой проведен анализ имеющейся базы данных региональных кадровых резервов (на примере Удмуртской Республики, Нижегородской, Саратовской и Ульяновской областей), выработаны предложения по принципам формирования управленческих резервов, их составу и структуре, определены ориентировочные региональные квоты кандидатов в Окружной резерв (1 кандидат на 30 тысяч населения региона). По вопросам формирования Окружного резерва в аппарате полномочного представителя Президента Российской Федерации в ПФО проведены совещания с руководителями окружных территориальных органов федеральных органов власти, а также с Советом ректоров ПФО и директорами Малых академий государственного управления в регионах ПФО.

В рамках концепции единого кадрового резерва в Приволжском федеральном округе предусмотрено, что Единый кадровый резерв Приволжского федерального округа - совокупность резервов управленческих кадров субъектов Российской Федерации, расположенных на территории ПФО, предложений от окружных и межрегиональных территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также представителей молодежи округа.

Состав окружного резерва ПФО включает "федеральный компонент", образуемый по предложениям окружных территориальных органов федеральных органов исполнительной власти - 15% от общего состава резерва; "региональный компонент" (по предложениям субъектов Федерации) - 80%; "молодежный кадровый резерв - резерв развития" (по предложениям Совета ректоров вузов ПФО, Малых академий государственного управления ПФО)-5%.

В окружной резерв войдут примерно 1000 - 1300 кандидатов. Также будет сформирована единая система резервов управленческих кадров в ПФО, которая будет включать:

- управленческие резервы муниципальных образований;
- управленческие резервы субъектов Федерации (формируются на базе кадровых резервов органов государственной власти субъекта Фе-

дерации и частично кадровых резервов органов местного самоуправления - в первую очередь, городских управляющих);

- управленческий резерв ПФО (формируется на базе управленческих резервов субъектов Федерации, кадровых резервов окружных и межрегиональных территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, молодежного резерва развития).

Можно отметить также положительный опыт Алтайского края, где, как и в ряде других субъектов Российской Федерации, утверждена Программа "Формирование и подготовка резерва управленческих кадров Алтайского края" на 2008-2011 годы⁹, в которой отмечается, что формирование резерва управленческих кадров является актуальным направлением деятельности органов исполнительной власти Алтайского края, органов местного самоуправления и нацелено на повышение эффективности процессов подбора, расстановки и ротации кадров.

В ходе формирования резерва управленческих кадров Алтайского края преследуется концептуальная идея выявления граждан, способных по своему потенциалу сформировать профессиональное ядро системы государственного и муниципального управления, выступить в качестве кадровой опоры Администрации края в реализации среднесрочных и долгосрочных программ социально-экономического развития региона.

План мероприятий предусматривает определение потребности органов исполнительной власти Алтайского края, органов местного самоуправления и организаций приоритетных сфер экономики в управленческих кадрах, установление предельной численности Резерва, прием, рассмотрение рекомендаций (заявлений о самовыдвижении) и составление списков кандидатов для включения в Резерв, отбор на основе конкурсных процедур кандидатов для включения в Резерв и подготовка списков Резерва по соответствующим должностям, организацию взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления, профессиональными сообществами, научными и образовательными учреждениями, иными организациями по вопросам отбора в Резерв. Также проведение мероприятий, связанных с обучением лиц, включенных в Резерв, включающих формирование требований к программам подготовки Резерва, формирование государственного заказа на оказание образовательных услуг по подготовке Резерва, организация повышения квалификации, профессиональной переподготовки и стажировки лиц, включенных в Резерв.

Небезынтересен и опыт столицы. Распоряжением Мэра г. Москвы от 8 декабря 2008 г. № 319-

РМ "О формировании резерва управленческих кадров города Москвы" была утверждена "Программа формирования и подготовки резерва управленческих кадров города Москвы на 2009-2010 гг." и "Порядок формирования действующего резерва управленческих кадров города Москвы"). Основными целями формирования, подготовки и использования резерва являются:

- создание подготовленного к управлению в новых условиях состава управленческих кадров;
- обеспечение непрерывности и преемственности государственного управления;
- совершенствование процесса управления в государственном и негосударственном секторах на основе отбора, обучения и выдвижения кадров, способных профессионально и эффективно руководить органами государственной власти, управлять производством и людьми.

Как следует из проведенного выше анализа нормативных правовых актов и практики деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, в настоящее время ведется активная организационная работа по созданию резерва управленческих кадров в России. Вместе с тем, на наш взгляд, существует ряд проблем, прежде всего, правового характера, которые следует решить в ближайшее время.

Первая проблема связана с необходимостью законодательного закрепления ряда понятий. В законодательстве о государственной и муниципальной службе представлено понятие кадрового резерва, структура которого, как упоминалось ранее, включает федеральный кадровый резерв, кадровый резерв федерального государственного органа, кадровый резерв субъекта Российской Федерации и кадровый резерв государственного органа субъекта Российской Федерации. Создаваемый резерв управленческих кадров в центре и регионах предполагает, что в его структуру входят также и управленческие резервы муниципальных образований. В этой связи было бы целесообразно в федеральном законодательстве закрепить понятие резерва управленческих кадров и его структуру, которая складывается de facto.

Вторая проблема заключается в необходимости теоретического обоснования и законодательного закрепления объединенного резерва на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. На основании ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти¹⁰. Положения законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе, определяя взаимосвязь этих двух видов служб, не содержат норм о едином кадровом обеспечении и государственном фи-

нансировании мероприятий по формированию резерва управленческих кадров муниципальных образований, их подготовке, организации повышения квалификации, профессиональной переподготовки и стажировки лиц, включенных в резерв, поэтому надо либо менять нормы законодательства, либо ограничиться двумя уровнями формирования резерва: федеральным и субъектовыми, не затрагивая муниципальные образования.

Что представляется методологически неверным по следующим причинам. Следуя принципу народного суверенитета (ст. 3 Конституции Российской Федерации), формам его реализации, установленным в ч. ст. 3 Конституции Российской Федерации, праву граждан участвовать в управлении делами государства (ст. 32 Конституции Российской Федерации), народ выступает субъектом управления на всех уровнях публичной власти: федеральной, субъектов Федерации, муниципальном. Исходя из единого источника и носителя власти, не может быть абсолютного разделения органов государственной власти и местного самоуправления.

Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления (ст. 12 Конституции Российской Федерации) ограничен рамками закона, в связи с чем осуществляется управляющее воздействие государства в отношении местного самоуправления и муниципальной службы как организационно-правовой формы его реализации.

Третий блок проблем обусловлен необходимостью повышения уровня правового регулирования организационных мероприятий по формированию резерва управленческих кадров. Основная масса мероприятий в настоящий момент осуществляется на основе подзаконных либо индивидуальных актов Президента, Правительства Российской Федерации, ряда министерств и ведомств. Вместе с тем, не говоря о необходимости внесения в федеральные законы и законодательство субъектов Российской Федерации, требуется принятие актов нормативного характера. В частности, Указа Президента Российской Федерации о Сводном реестре должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, для определения круга должностей, которые будут замещать лица, включенные в резерв. Также необходимо принять предусмотренный ч. 8 ст. 64 Федерального закона № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе в Российской Федерации" Указ о кадровой резерве. При этом в нормативных правовых актах о кадровом резерве Российской Федерации и ее субъектов должна быть четко определена структура кадрового резерва, порядок его формирования, основные критерии и

методы подбора кандидатур, формы и методы подготовки лиц, включенных в кадровых резерв, его использования и обновления, обязанности должностных лиц, ответственных за работу с кадровым резервом.

Решение обозначенных проблем правового регулирования кадрового обеспечения государственной службы позволит в ближайшее время завершить работу по формированию кадрового резерва, который является одним из факторов

укрепления современной российской государственности, действенным инструментом эффективной реализации задач и функций органов государственной власти. А также реализовать обозначенную Президентом Российской Федерации Д.А.Медведевым задачу по созданию целостной системы кадровой работы на всех трёх уровнях публичной власти: на муниципальном, региональном и на федеральном¹¹.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. № 230. 6 ноября.

² Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 "О Федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)" // Собрание законодательства РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.

³ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁴ Распоряжение Мэра г. Москвы от 8 декабря 2008 г. № 319-РМ "О формировании резерва управленческих кадров города Москвы" // ПИС "КонсультантПлюс: региональное законодательство".

⁵ <http://www.kremlin.ru/articles/kadry1.shtml>

⁶ Указ Президента РФ от 25 августа 2008 г. № 1252 "О комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров" // Собрание законодательства РФ. 2008. № 35. Ст. 4010.

⁷ <http://www.rezerv.gov.ru/public/about/portal/>

⁸ <http://www.pfo.ru/?id=19008>

⁹ <http://www.altaregion22.ru/rus/gov/administration/isp/uprgosslu/ruk/260109/>

¹⁰ Официальный текст Конституции РФ с внесенными в нее поправками от 30 декабря 2008 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

¹¹ См. Вступительное слово Президента Российской Федерации Д.А.Медведева на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров 23 июля 2008 г. // http://www.kremlin.ru/appears/2008/07/23/1706_ture63374type63378type82634_204467.shtml