

КАДРОВЫЙ РЕЗЕРВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

В статье рассматриваются современные проблемы теории и практики реализации механизма кадрового резерва на государственной гражданской службе. Анализируется понятийный аппарат, предлагается авторское определение понятия «кадровый резерв». Кадровый резерв представлен как новая перспективная технология работы с кадровым составом на государственной гражданской службе, позволяющая, с одной стороны, эффективно реализовать механизм продвижения по службе государственных служащих, а с другой стороны, дающая возможность гражданам, желающим работать на должностях государственной службы, заявить о своем желании и, в конечном счете, поступить на государственную службу. Описываются способы включения в кадровый резерв граждан и государственных служащих. Анализируется законодательство, практические вопросы применения кадрового резерва на государственной гражданской службе Иркутской области. Для повышения эффективности использования кадрового резерва предлагается ограничить максимальное время пребывания в кадровом резерве Иркутской области, усовершенствовать механизм подготовки и актуализации кадрового резерва.

Ключевые слова: государственная гражданская служба; кадровый резерв; резерв управленческих кадров.

E. A. Bakhtairova

*PhD in Economics, Associate Professor,
Baikal State University of Economics and Law*

PERSONNEL RESERVE IN THE STATE CIVIL SERVICE: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

The article considers current problems of the theory and practice in implementing the personnel reserve mechanism in the state civil service, analyzes the conceptual construct, offers the author's definition of the «personnel reserve» concept. The personnel reserve is envisaged as a new advanced technology of personnel development in the state civil service that allows, on the one hand, to effectively implement the job promotion mechanism for government officials and, on the other hand, to give an opportunity to citizens, wishing to declare their desire, to be enlisted finally. The article considers the ways of including citizens and government officials into the personnel reserve, analyses the legislation, practical issues of employing the personnel reserve in the state civil service of Irkutsk Oblast. To increase the efficiency of employing the personnel reserve, it is proposed to limit the maximum occupancy time in the personnel reserve of Irkutsk Oblast, to develop the mechanism of training and personnel reserve updating.

Keywords: government civil service; personnel reserve; reserve of managerial personnel.

Одним из направлений реформы государственной гражданской службы является применение современных кадровых технологий при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении. Их элементы юридически закреплены в Федеральных законах «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. Кадровый резерв в законах представлен в качестве одной из таких современных кадровых технологий.

Несмотря на то, что с момента принятия закона № 58-ФЗ, введившего понятие и определившего требования к кадровому резерву, прошло уже 10 лет, он так и не стал эффективно действующим механизмом обновления кадров. Это подтверждается тем, что о необходимости его совершенствования говорится во всех нормативных актах по реформированию и совершенствованию государственной службы. Так, в Указе Президента РФ «О Федеральной Программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009– 2013 годы)» от 10 марта 2009 г. № 261 одним из ожидаемых результатов прописано внедрение и совершенствование механизмов формирования кадрового резерва. В Указе Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» от 7 мая 2012 г. № 601 также заявлена необходимость реализации мероприятия по формированию кадровых резервов посредством подбора, подготовки и карьерного роста кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы и их активное практическое использование. Все это свидетельствует о том, что механизм кадрового резерва все еще недостаточно проработан.

Рассмотрим существующий понятийный аппарат. Федеральные законы № 58-ФЗ и № 79-ФЗ не дают определения понятия «кадровый резерв». В кадровом менеджменте, как кадровая технология, апробированная и эффективно применяемая предприятиями и организациями частного сектора, это понятие определяется следующим образом: кадровый резерв — это группа руководителей и специалистов, обладающих способностью к управленческой деятельности, отвечающих требованиям, предъявляемым должностью того или иного ранга, подвергшихся отбору и прошедших систематическую целевую квалификационную подготовку [5, с. 272].

В специализированных учебниках по государственной службе и по управлению персоналом на государственной службе содержатся следующие определения:

1. Кадровый резерв — это специально сформированная на основе установленных критериев группа перспективных работников, обладающих необходимыми для выдвижения профессиональными, деловыми, личностными и морально-этическими качествами, положительно проявивших себя на занимаемых должностях, прошедших необходимую подготовку и предназначенных для замещения определенных должностей в организации [4, с. 448].

2. Кадровый резерв — это формируемый с учетом сводного реестра государственных гражданских служащих Российской Федерации и поступивших от государственных гражданских служащих (граждан) заявлений перечень лиц, прошедших в установленном порядке конкурсный профессиональный отбор и потому обладающих правом замещения должностей гражданской службы без конкурса, а также правом направления на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку [2, с. 210].

3. Под кадровым резервом государственной службы понимается специально сформированная на основе индивидуального отбора и комплексной оценки группа работников, прошедших специальную подготовку, наделенных необходимыми профессиональными, деловыми, личностными и морально-этическими качествами для выдвижения на более высокие государственные должности [7, с. 448].

В данных определениях наблюдаются значительные различия, которые показывают неполноту каждого определения и отличия в терминах, используемых в Федеральном законе № 79-ФЗ. Изучение контекста использования понятия «кадровый резерв» в указанном законе, а также практики применения положений Федеральных законов № 58-ФЗ и № 79-ФЗ в исполнительных органах власти позволяют сформулировать более полное определение. Кадровый резерв на государственной гражданской службе представляет собой

систематизированный перечень, состоящий из государственных служащих, претендующих на повышение в должности и граждан, не состоящих на государственной службе, желающих занять вакантную должность, прошедших конкурсный отбор, уровень образования и опыт работы которых соответствуют квалификационным требованиям к должностям государственной службы.

Как следует из предложенного определения, кадровый резерв, как современная технология кадровой работы, призван обеспечить с одной стороны, карьерный рост государственных служащих, а с другой стороны — привлечение новых квалифицированных работников, обновление кадрового состава, привлечение молодежи и опытных специалистов из других сфер жизнедеятельности в рамках механизма реализации конституционных прав граждан на равный доступ к государственной службе. В то же время эксперты отмечали противоречивость положений Федерального закона № 79, определяющих способы включения в кадровый резерв. Включение в кадровый резерв осуществлялось в порядке конкурса (ч. 4 ст. 64), по итогам аттестации (ч. 15 ст. 48), в случае приостановления служебного контракта по не зависящим от воли сторон обстоятельствам (ч. 1 ст. 39) и вследствие наложения дисциплинарного взыскания «освобождение от замещаемой должности» (ч. 10 ст. 58). Включение в кадровый резерв по итогам аттестации — вследствие наложения дисциплинарного взыскания и в случаях приостановления служебного контракта по не зависящим от воли сторон обстоятельствам (ч. 1 ст. 39) и вследствие наложения дисциплинарного взыскания «освобождение от замещаемой должности» (ч. 10 ст. 58) [1]. Фактически, включение в кадровый резерв было представлено в Законе и как мера поощрения, и как мера наказания.

В действующей на сегодняшний день редакции это противоречие устранено (изменения внесены Федеральным законом от 7 июня 2013 г. № 116-ФЗ). В настоящее время включение в кадровый резерв государственного органа производится на следующих основаниях:

- 1) граждан — по результатам конкурса на включение в кадровый резерв государственного органа;
- 2) граждан — по результатам конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы с согласия указанных граждан;
- 3) гражданских служащих для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста — по результатам конкурса на включение в кадровый резерв государственного органа;
- 4) гражданских служащих для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста — по результатам конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы с согласия указанных гражданских служащих;
- 5) гражданских служащих для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста — по результатам аттестации в соответствии с п. 1 ч. 16 ст. 48 Федерального закона с согласия указанных гражданских служащих;
- 6) гражданских служащих, увольняемых с гражданской службы в связи с сокращением должностей гражданской службы в соответствии с п. 8.2 ч. 1 ст. 37 настоящего Федерального закона либо упразднением государственного органа в соответствии с п. 8.3 ч. 1 ст. 37 настоящего Федерального закона, — по решению представителя нанимателя государственного органа, в котором сокращаются должности гражданской службы, либо государственного органа, которому переданы функции упраздненного государственного органа, с согласия указанных гражданских служащих;
- 7) гражданских служащих, увольняемых с гражданской службы по основаниям, предусмотренным ч. 1 ст. 39 настоящего Федерального закона, с согласия указанных гражданских служащих.

Таким образом, в новом перечне четыре 1-х основания включения в кадровый резерв — на конкурсной основе, 5-е основание — по результатам аттестации, а 6-е и 7-е основания — в результате сокращения должностей гражданской службы, либо прекращения служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон. В новой редакции закона устранено явное противоречие, связанное с дисциплинарным взысканием.

Посредством конкурса в кадровый резерв могут быть зачислены граждане, не состоящие на государственной службе, а также государственные служащие. Конкурсный отбор — это и есть тот механизм, благодаря которому кадровый состав может быть обновлен за счет молодых, образованных, активных, мотивированных кадров. Для проведения отбора в органах исполнительной власти создаются конкурсные комиссии, состоящие из представителей этих органов и независимых экспертов. По итогам конкурса в состав кадрового резерва может быть включено до 3 чел.

Прядок работы с кадровым резервом Иркутской области утвержден Указом Губернатора Иркутской области «Об утверждении Положения о кадровом резерве на государственной гражданской службе Иркутской области» от 30 апреля 2010 г. № 91-уг. В соответствии с этим положением на государственной гражданской службе Иркутской области формируется кадровый резерв Иркутской области и кадровый резерв государственного органа Иркутской области таким образом, что кадровые резервы государственных органов Иркутской области являются составными частями кадрового резерва Иркутской области.

Кадровый резерв формируется государственным органом по управлению государственной службой. В Иркутской области эту работу выполняет Аппарат губернатора Иркутской области. По их информации, в кадровом резерве исполнительных органов государственной власти Иркутской области по состоянию на 1 января 2014 г. состояло 2 601 чел., из них 1 232 (47,4 %) государственных гражданских служащих, 1 369 (52,6 %) граждан. За 2013 г. в исполнительных органах государственной власти Иркутской области из кадрового резерва назначено 506 чел., из них 310 государственных гражданских служащих, 196 граждан.

По данным Федеральной службы государственной статистики¹, численность работников, замещающих должности государственных гражданских служащих в Иркутской области на конец сентября 2013 г. составляла 4 395 чел.

Приведенные цифры позволяют сделать следующие выводы:

1. Из 4 396 чел., замещающих должности государственной службы в Иркутской области, 1 232 чел. или 28 % состоят в кадровом резерве.

2. Если учесть, что по результатам конкурса в кадровый резерв на каждую должность может быть зачислено от 1 до 3 чел., то полностью сформированный кадровый резерв должен составлять от 4 396 до 13 188 чел. К настоящему времени кадровый резерв сформирован от 59 % (2 601/4 396) до 19,7 % (2 601/13 188).

3. За 2013 г. на должности гражданской службы Иркутской области было назначено 506 чел. С учетом того, что на 1 января 2014 г. в кадровом резерве Иркутской области состояло 2 601 чел., на должности был назначен приблизительно каждый 5-й человек, состоящий в кадровом резерве, что характеризует кадровый резерв как эффективный и востребованный инструмент для Иркутской области.

Кадровый резерв ведется по категориям должностей государственной гражданской службы, а в рамках категорий — по группам должностей.

¹ О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне в январе–сентябре 2013 года. URL : http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/258.htm.

Гражданин, состоящий в кадровом резерве на государственной гражданской службе Иркутской области, может быть назначен на вакантную должность областной гражданской службы в государственном органе Иркутской области, в кадровом резерве которого он состоит, или в ином другом государственном органе Иркутской области. Таким образом, из кадрового резерва определенного государственного органа гражданин может быть назначен на вакантную должность абсолютно любого государственного органа Иркутской области.

Максимальный срок нахождения областного гражданского служащего (гражданина) в кадровом резерве на государственной гражданской службе Иркутской области составляет 10 лет. Такой срок представляется слишком длительным. В современном федеральном законодательстве о государственной гражданской службе явно не прописаны рекомендации по периоду пребывания граждан в кадровом резерве, однако предусматривается, что срочный служебный контракт заключается на срок до 5 лет, должность в порядке ротации замещается на срок от 3 до 5 лет, аттестация проводится один раз в 3 года, т. е. фактически обозначенный срок, определяющий некоторый рубеж в карьере гражданского служащего, после которого ожидается продвижение по служебной лестнице, составляет от 3 до 5 лет.

Конечно, эти рассуждения не всегда справедливы для людей, много лет работающих на одной и той же должности, которые не хотят изменений в своей профессиональной деятельности. Но для людей, сознательно участвующих в конкурсах на включение в кадровый резерв (т. е. проявляющих мотивацию изменить место работы или претендующих на повышение), 10 лет — это слишком большой срок.

Данные о стаже работников, замещавших государственные должности и должности гражданской службы субъектов РФ на 1 октября 2013 г. (табл.), показывают, что наиболее многочисленной является группа работников со стажем до 1 года. Именно в 1-й год служащий решает для себя, будет ли он продолжать работать на должностях государственной или муниципальной службы. Следующая группа служащих имеет стаж гражданской или муниципальной службы от 1 года до 5 лет, что составляет 20,3 % от численности всех государственных и муниципальных служащих. Вместе со служащими, имеющими 1 год стажа, они составляют 27,29 % — это наиболее многочисленная группа. В течение первых 5 лет служащий решает для себя, есть ли у него перспективы карьерного роста и будет ли он продолжать работать на должностях государственной и муниципальной службы. Все это подтверждает, что именно 5 лет можно считать рубежом карьеры.

**Стаж работников, замещавших государственные должности
и должности гражданской службы субъектов РФ на 1 октября 2013 г.**

Стаж	Служащие	
	чел.	%
До 1 года	15 582	7,02
От 1 года до 5 лет	44 985	20,30
До 5 лет	60 567	27,29
От 5 до 10 лет	53 053	23,90
До 10 лет	113 620	51,20
От 10 до 15 лет	42 836	19,30
До 15 лет	156 456	70,50
От 15 до 25 лет	47 098	21,20
До 25 лет	203 554	91,73
25 лет и выше	18 356	8,30
<i>Всего</i>	221 910	100,00

Составлено по: Официальная статистика. Государство, общественные организации. URL : http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state.

В других областях РФ максимальный срок пребывания в кадровом резерве составляет:

- 3 года — Архангельская, Владимирская, Калининградская, Кировская, Московская, Новосибирская, Омская, Рязанская, Свердловская, Смоленская, Ульяновская, Ярославская области;
- 4 года — Тамбовская область;
- 5 лет — Волгоградская, Калужская, Новгородская, Орловская, Челябинская области.

Особое место в системе кадрового резерва занимает резерв управленческих кадров, формирование которого осуществляется на конкурсной основе из числа квалифицированных, мобильных, имеющих активную гражданскую позицию и высокий потенциал к развитию граждан, способных занять руководящие должности и профессионально и эффективно осуществлять управленческую деятельность в системе государственного и муниципального управления, в приоритетных сферах экономики Иркутской области.

Резерв управленческих кадров Иркутской области формируется для замещения:

- должностей, входящих в состав Правительства Иркутской области (заместители председателя правительства Иркутской области, заместители губернатора Иркутской области, министры);
- должностей глав муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов) Иркутской области и глав местных администраций, назначаемых на указанную должность по контракту;
- должностей руководителей организаций приоритетных сфер экономики Иркутской области.

Численность резерва управленческих кадров Иркутской области в настоящее время составляет 215 чел.

В настоящее время во всех органах исполнительной власти сформированы конкурсные комиссии, предназначенные для оценки претендентов на вакантные должности гражданской службы и включение в кадровый резерв. Конкурсы проводятся в соответствии с требованиями законодательства. Информация о конкурсах размещается в сети Интернет на сайтах органов исполнительной власти.

Важным элементом, позволяющим повысить эффективность использования кадрового резерва на государственной гражданской службе, является такой этап работы с резервом, как подготовка. Различные аспекты работы с персоналом публичного сектора (наем, адаптация, обучение) освещены в [3]. Вопросы работы с кадровым резервом российских компаний затронуты в [6].

Для этапа подготовки кадрового резерва считаем необходимым разделить мероприятия по подготовке лиц, состоящих и не состоящих на государственной службе.

Практическая подготовка кадрового резерва направлена на развитие у гражданских служащих (граждан), включенных в кадровый резерв государственного органа, профессиональных, деловых и личностных качеств, необходимых для замещения соответствующей должности гражданской службы.

Для подготовки граждан, включенных в кадровый резерв, могут быть использованы следующие формы работы:

- участие в мероприятиях, проводимых государственным органом (работа в составе рабочих, экспертных групп, координационных и консультативных органов; подготовка и проведение конференций, семинаров, совещаний; участие в мероприятиях мониторингового характера);
- исполнение обязанностей по планируемой должности (стажировка, временное замещение должности и т. д.);

– индивидуальная подготовка под руководством гражданского служащего, уполномоченного представителем нанимателя, в соответствующем государственном органе;

– самостоятельная теоретическая подготовка (обновление и пополнение знаний по отдельным вопросам теории и практики государственного управления; обучение специальным дисциплинам, необходимым для повышения эффективности деятельности государственного органа).

Для тех, кто уже находится на гражданской службе, этот список расширен за счет дополнительного профессионального образования в соответствии с государственным заказом. Включение гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе является одним из оснований для его направления на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку.

Для превращения кадрового резерва в эффективно действующий механизм, на наш взгляд, необходимо ограничить максимальное время пребывания в кадровом резерве до 5 лет, усовершенствовать процесс подготовки кадрового резерва, а также разработать механизм актуализации кадрового резерва и оценки мотивации претендентов, их готовности приступить к выполнению обязанностей государственных гражданских служащих.

Список использованной литературы

1. Осипова И. Н. Проблемы реформирования государственной службы в России: в поисках прагматичных ответов / И. Н. Осипова // Вестник Московского государственного университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). — 2011. — № 1. — С. 89–99.
2. Правовое обеспечение государственной службы РФ : учеб. / под общ. ред. И. Н. Барцица. — М. : Изд-во РАГС, 2007. — 560 с.
3. Соколова Л. Г. Управление человеческими ресурсами в муниципальной службе: Модуль для повышения квалификации муниципальных служащих / Л. Г. Соколова. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2009. — 209 с.
4. Управление персоналом : учеб. / под общ. ред. А. И. Турчинова. — 2-е изд., доп. и перераб. — М. : Изд-во РАГС, 2008. — 608 с. — (Учебники Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации).
5. Управление персоналом : учеб. для вузов / под ред. Т. Ю. Базарова, Б. Л. Еремина. — М. : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. — 423 с.
6. Управление персоналом организации / М. А. Винокуров, Т. Г. Озерникова, Н. Г. Солодова [и др.] ; под ред. М. А. Винокурова, Т. Г. Озерниковой. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2009. — 568 с.
7. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики : учеб. для студентов / В. В. Черепанов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юнити-Дана, 2012. — 697 с.

References

1. Osipova I. N. Problems of reforming government service in Russia: in search of pragmatic answers. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo) – Bulletin of Moscow State University. Series 21. Management (state and society)*, 2011, no. 1, pp. 89–99 (in Russian).
2. Bartsitsa I. N. (ed.) *Pravovoe obespechenie gosudarstvennoi sluzhby RF* [Legal groundwork for government service of the Russian Federation]. Moscow, RAGS Publ., 2007. 560 p.
3. Sokolova L. G. *Upravlenie chelovecheskimi resursami v munitsipal'noi sluzhbe* [Human Resources Management in municipal service]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2009. 209 p.
4. Bazarov T. Yu., Eremin B. L. (ed.) *Upravlenie personalom* [Human Resources Management]. Moscow, Banki i birzhi Publ., YuNITI Publ., 1998. 423 p.

5. Turchinov A. I. (ed.) *Upravlenie personalom* [Human Resources Management]. 2nd ed. Moscow, RAGS Publ., 2008. 608 p.

6. Vinokurov M. A., Ozernikova T. G., Solodova N. G. et al. *Upravlenie personalom organizatsii* [Corporate Staff Management]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2009. 568 p.

7. Cherepanov V. V. *Osnovy gosudarstvennoi sluzhby i kadrovoi politiki* [Basics of government service and personnel policy]. 2nd ed. Moscow, Yuniti-Dana Publ., 2012. 697 p.

Информация об авторе

Бахтаирова Елена Александровна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра экономики и государственного управления, магистрант по направлению «Государственное и административное право», Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: elena-bakhtairova@yandex.ru.

Author

Elena A. Bakhtairova — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Economics and Public Administration, Student in the Master's Program in «Public and Administrative Law», Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin Str., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: elena-bakhtairova@yandex.ru.