Кадровая политика как ресурс повышения эффективности государственной гражданской службы

Д. БИКТИМИРОВА

Повышение эффективности работы органов государственной власти достаточно долгое время остается актуальнейшей проблемой российской внутренней политики, являясь объектом критики со стороны институтов гражданского общества и многочисленных экспертов. Порой эта критика не вполне обоснована, но во многих случаях она имеет под собой реальные основания.

Чтобы обеспечить эффективное функционирование государственной системы, а значит, и большинства сфер общественной жизни, необходимо, в первую очередь, создать «новую модель государственной кадровой политики постсоветской России, которая должна быть адекватна сложившейся политической культуре ее граждан» [4, *3*]. Важным звеном в создании такой модели являются два механизма: аттестация чиновников посредством проведения у них проверки знаний основных квалификационных требований и создание кадрового резерва для государственной и муниципальной службы. Последнее предполагает выявление соответствующих знаний об основах государственного управления у широкого круга граждан, которые в основном не связаны с системой государственного управления в данный момент, но могут быть рекрутированы ею в определенных обстоятельствах.

На сегодняшний день государственной политике в сфере подготовки кадрового резерва в органах власти России как управленческой проблеме посвящено немало научных работ и исследований российских и зарубежных ученых, которыми разработана теория государственной кадровой политики, ее основные модели, введен в научный оборот огромный массив эмпирического материала. Однако при этом следует иметь в виду, что актуальность специальных исследований по теме, связанной именно с изучением влияния кадрового ресурса на эффективность управления, не снижается. В первую очередь, это касается региональных аспектов взаимосвязи кадровой политики и государственного управления.

В целом на сегодняшний день можно выделить несколько моделей государственной кадровой политики. В первую очередь традиционную, основанную на традиционном типе господства; протекционистскую, базу которой составляет харизматическое господство; рациональную (рациональное господство, доминирующее в странах с активистской политической культурой населения); пострациональную, появившуюся в результате усиления позиций крупного бизнеса и транснациональных корпораций [6, *488–489*].

Следует отметить, что на современном этапе своего развития российская власть достаточно быстро осознала необходимость подготовки кадрового резерва. В июне 1993 года появился Указ Президента Российской Федерации «О первоочередных мерах по организации государственной службы в Российской Федерации» [10]. В нем перед исполнительными органами власти ставился вопрос о необходимости разработки кадровой политики российского государства, в том числе по рекрутированию граждан в кадровый резерв власти. Действующее на сегодняшний день законодательство предполагает создание кадрового резерва как на гражданской службе (Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [11]), так и на службе муниципальной (Федеральный

Биктимирова Диля Зайрановна, советник Управления Главы Республики Башкортостан по вопросам государственной службы и кадровой политике, аспирант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [12]).

Немаловажно также отметить, что государственная кадровая политика «выступает в качестве важнейшего политического механизма реализации федеративных отношений. В зависимости от характера и направленности проводимой государственной кадровой политики она может способствовать как интеграции, так и дезинтеграции института федеративного государства» [3, *1521*]. Поэтому проведение продуманной и обоснованной политики по подготовке и продвижению кадров важно с точки зрения сохранения целостности государства и повышения эффективности реализации решений федеральных органов власти на местах.

Еще одним важным направлением в решении этого вопроса стало создание соответствующих учебных заведений, готовящих специалистов для работы в сфере государственного управления. Важность создания таких образовательных структур была осознана еще советским руководством. В частности, в СССР существовал институт Высших партийных школ, занимавшийся подготовкой кадрового резерва для советского партийного руководства.

В современной России наследницей Высших партийных школ во многом стала система, объединяющая региональные академии государственной службы, во главе которой находится Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС, ранее РАГС). В Республике Башкортостан сложилась своя образовательная структура подобного профиля – Башкирская академия государственной службы и управления (БАГСУ) при Президенте РБ.

Во многих регионах существуют институты, решающие задачи по подготовке кадрового резерва для системы государственного и муниципального управления. В Башкортостане эти функции как раз возложены на БАГСУ. Причем здесь как проходят переподготовку и повышение квалификации действующие государственные гражданские и муниципальные служащие, так и могут получить профильное образование молодые люди, видящие себя в дальнейшем в системе государственного управления.

Следующим важным шагом в деле подготовки и воспроизводства кадров стало создание условий для привлечения широких групп населения к включению в кадровый резерв. В рамках этого направления реализуются сразу несколько проектов, крупнейшим из которых является проект «Кадры республики», нацеленный на формирование кадрового резерва органов власти в Башкортостане, а также направленный на борьбу с таким острым и актуальным явлением, как кадровая коррупция [5, *22*]. Основанием для создания данного проекта стали Указ Президента Республики Башкортостан «О формировании и подготовке резерва управленческих кадров» и Указ Президента Республики Башкортостан «О Концепции кадровой политики в системе государственных органов и органов местного самоуправления Республики Башкортостан».

При построении возможных сценариев модернизации кадровой политики наибольший научный интерес, разумеется, представляет видение этой проблемы со стороны политических элит – поскольку, как показывает практика, именно элитный сценарий с наибольшей вероятностью получает свое воплощение в реальной политике. На наш взгляд, анализ имеющихся программных документов по реформированию института гражданской службы показывает, что внутри правящего класса имеется концептуальное расхождение по вопросу о модели модернизации кадровой политики.

12 августа 2002 г. Указом Президента Российской Федерации были приняты «Общие принципы служебного поведения государственных служащих» [10]. Несмотря на то, что данный документ носил ограниченный характер, то есть содержал призывы соблюдать нормы действующего законодательства, «Общие принципы» имели большое прогрессивное значение, прежде всего в аспекте политической функции социализации кадров.

Вместе с тем, на наш взгляд, специфика и масштабы применения принципов нового государственного менеджмента в модернизации российской кадровой политики нуждаются в тщательном научном изучении, организации экспериментов и процедур независимых

экспертных оценок их влияния на эффективность политической власти и управления.

В целом мы осторожно относимся к перспективам укрепления эффективности управления за счет внедрения принципов «нового государственного менеджмента», поскольку эта идея несет в себе риск сращивания государства и бизнеса.

Еще одной проблемой является то, что на сегодняшний день в индивидуальных карьерных стратегиях действующих чиновников получение второго, управленческого, образования играет далеко не самую главную роль, так как это отнюдь не главный фактор продвижения по службе. Поэтому необходимо уделить внимание проблеме профессиональной ориентации и продвижения выпускников, а также борьбе с протекционистскими практиками кадрового рекрутинга.

Важной проблемой остается также качество кадрового резерва, его способность на практике помочь государственным органам в решении стоящих перед ними задач. Изучение этого вопроса, анализ способов повышения эффективности работы с кадровым резервом должны способствовать расширению возможностей его формирования в регионе.

Литература

1. Лаврентьев С.Н., Латыпов Р.Ф. Неопринципат как модель политического режима на постсоветском пространстве // Власть. 2014. № 11. С. 44–48.

2. Лаврентьев С.Н., Латыпов Р.Ф., Миннигулова Д.Б., Даминдарова Ф.В. Федерация или конгломерация? Феномен государственного устройства России // Власть. 2015. № 12. С. 85–89.

3. Латыпов Р.Ф. Государственная кадровая политика как механизм реализации федеративных отношений // Вестник Башкирского университета. 2009. Т. 14. № 4. С. 1518–1522.

4. Латыпов Р.Ф. Государственная кадровая политика в постсоветской России: политические функции, модели, воздействие на эффективность политической власти и управления: автореф. дис. … д-ра полит. наук. М., 2010.

5. Латыпов Р.Ф. Кадровая коррупция как объект административной реформы // Государственная служба. 2008. № 3. С. 20–24.

6. Латыпов Р.Ф. Классификация моделей государственной кадровой политики: опыт системного анализа // Вестник Башкирского университета. 2010. Т. 15. № 2. С. 487–490.

7. Латыпов Р.Ф., Латыпова Л.А. Феномен «частного государства» в глобальном экономико-политическом процессе // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2012. № 5. С. 14.

8. Латыпов Р.Ф., Салахутдинова Р.Р., Ишмуратов М.М. Компрадорская интеллигенция как инструмент неоколониальной политики Запада в странах периферийного и полупериферийного капитализма // Власть. 2015. № 11. С. 35–39.

9. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 // Российская газета. 2002. 15 авг.

10. Указ Президента РФ от 3 июня 1993 г. № 848 «О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации» (с изм. и доп.) (утратил силу) [Электронный ресурс]. URL: http://ivo.garant.ru/#/basesearch/

11. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. URL: http://ivo.garant.ru/#/document/12136354/paragraph/237301:2

12. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. URL: http://ivo.garant.ru/#/document/12152272/paragraph/29461:4