



DOI 10.22363/2312-8313-2019-6-2-148-157

Научная статья

Резервы управленческих кадров в Российской Федерации как инструмент развития кадрового состава сферы государственного управления

И.Б. Шебураков

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации*

В статье рассматриваются сущность, виды и целевое предназначение кадровых резервов. Автором акцентируется внимание на принципах и механизмах формирования резерва управленческих кадров, на роли оценки в процессе формирования резерва и направлениях повышения ее эффективности и результативности. На основе анализа практик формирования резервов обосновываются дальнейшие направления повышения эффективности резервов управленческих кадров как комплексной кадровой технологии в контексте развития кадров государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, кадровая политика, государственная гражданская служба, кадровый резерв, резерв управленческих кадров, оценка

В условиях новых вызовов государственному управлению качество кадрового состава приобретает особую значимость, так как выступает в качестве ключевой доминанты, определяющей эффективность и социальную результативность деятельности органов власти. В контексте развития кадрового состава государственного управления особую роль призван сыграть резерв управленческих кадров, позволяющий на новом качественном уровне реализовывать задачи современной кадровой политики в органах власти и управления. В этой связи важным представляется рассмотрение вопросов, связанных с целевым предназначением и видами кадровых резервов, подходов и принципов их формирования. Являясь разновидностью кадровых резервов, резервы управленческих кадров формируются органами государственной власти Российской Федерации для замещения различных управленческих должностей в системе государственного управления. Отправной точкой формирования резерва на современном этапе можно считать 2008 г.; именно тогда стартует про-

© Шебураков И.Б., 2019



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

цесс формирования федерального резерва управленческих кадров. В структуре данного резерва выделяется три уровня: высший, базовый и перспективный.

Затем процессы формирования резервов управленческого резерва активно развиваются на уровне субъектов Российской Федерации, на территории отдельных федеральных округов, разрабатывается законодательная база, механизмы нормативного правового регулирования, методологического и технологического обеспечения. В муниципальных образованиях (в городах и муниципальных районах) также начинают появляться инициативы по созданию подобных резервов. Наиболее высоким уровнем резервов управленческих кадров принято считать резерв, который формируется под патронатом Президента РФ, так называемый президентский резерв.

Характеризуя виды кадровых резервов, принципиальным является как различие резерва управленческих кадров от кадровых резервов на государственной гражданской службе, так и рассмотрение их взаимосвязи. Несмотря на общую цель, связанную с качественным кадровым обеспечением системы государственного управления, отличия, в первую очередь, связаны с правовым регулированием. На законодательном уровне установлено: «Для замещения вакантных должностей гражданской службы из числа гражданских служащих (граждан) формируются федеральный кадровый резерв, кадровый резерв субъекта Российской Федерации, кадровый резерв федерального государственного органа и кадровый резерв государственного органа субъекта Российской Федерации» [7]. Необходимо подчеркнуть, что в 2013 году были предприняты попытки, направленные на усовершенствование законодательной базы в отношении этих кадровых резервов [6].

В соответствии с действующим законодательством необходимо подчеркнуть, что данный вид резерва предназначен исключительно для замещения должностей государственной гражданской службы. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что включение в кадровый резерв на государственной гражданской службе не исключает возможность включения в резерв как на управленческие должности (в терминологии законодательства – должности государственной гражданской службы категории «руководитель»), так и на иные должности, в том числе не управленческие. Немаловажным аспектом является и то, что процесс включения в кадровый резерв на государственной гражданской службе позволяет проводить назначение на должность без проведения конкурсного отбора.

Резервы управленческих кадров в отличие от кадровых резервов на государственной службе имеют более широкое целевое предназначение, так как данные резервы формируются, во-первых, только на управленческие должности; во-вторых, на управленческие должности, которые играют особую по значимости роль и занимают особое место в системе государственного управления, связанные, как правило, с высоким статусом (на региональном уровне, к примеру, должности региональных министров и их заместителей); в-третьих, на управленческие должности не только в границах системы государственной службы, но и управленческие должности муниципального уровня (например,

главы муниципальных районов и их заместители); в-четвертых, на должности, имеющие важное значение для государственного и муниципального управления, но выходящие за границы государственной или муниципальной службы (например, должности руководителей бюджетных организаций, градообразующих предприятий, организаций коммерческого сектора с высокой долей государственной собственности).

Количество резервистов и распределение их по уровням резерва представлено на рис. 1.



Рис. 1. Федеральный резерв управленческих кадров: количество резервистов и их распределение по уровням (по состоянию на 1 ноября 2018 г.)

Для формирования единого подхода в контексте работы с резервом распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2010 года № 636-р утверждена федеральная программа «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010–2021 годы)» [5].

Начиная с 2014 г. применяется практика личностно-профессиональной диагностики кандидатов при формировании резерва управленческих кадров, находящихся под патронатом Президента Российской Федерации. Соответствующее решение было принято Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резервов управленческих кадров (протокол заседания Комиссии от 29 мая 2013 года), в котором обоснована необходимость проведения независимой оценки личностно-профессиональных качеств кандидатов, предваряющей решение о включении в резерв.

Личностно-профессиональная диагностика кандидатов в формировании резерва построена на использовании специально разработанной технологии, включающей различные методы. Данная диагностика проводится факультетом оценки и развития управленческих кадров ВШГУ РАНХиГС в индивидуальном формате.

Важно отметить, что стандартизация методик и подходов к личностно-профессиональной диагностике позволяет повысить объективность полученных данных. Методики и подходы проведения диагностики должны отвечать некоторым требованиям, таким как: апробация, надежность, достоверность полученных путем диагностики результатов, при их использовании должна учитываться специфика управленческой деятельности в сфере государственного управления, а также расчет итоговых показателей. Алгоритм оценки личностно-профессиональных и управленческих ресурсов кандидатов основан на определении уровня текущей управленческой готовности кандидатов, который зависит от соотношения оценок по метакомпетенциям [1]. Применение в практической деятельности модели управленческой готовности и исследование данного процесса наглядно показывают тесную взаимосвязь между десятью показателями управленческого потенциала и видами управленческой готовности кандидата (лидерской, менеджерской и экспертной), а также то, что соотношение оптимальных показателей готовности кандидата на разных уровнях управления отличаются (см. рис. 2).



Рис. 2. Показатели управленческой готовности кандидата в разрезе метакомпетенций

Следует уточнить, что данные показатели являются индивидуальными и при их детальном разборе для каждого кандидата отражают управленческие позиции, на которых он будет наиболее эффективно исполнять свои профессиональные обязанности. Также эти показатели наглядно показывают, какие качества для определенных управленческих ролей следует развивать кандидату и в какой сфере профессиональной деятельности повышать свой потенци-

ал, учитывая набор уже имеющихся навыков и умений, необходимых для специфики его деятельности. При этом указанные показатели тесно взаимосвязаны, выявляя степень преобладания одних показателей над другими, можно определить сферу управленческой деятельности, в которой рассматриваемый кандидат проявит себя наиболее успешно. При этом необходимо проводить оценку, используя формализованные методы для дальнейшего перевода качественных характеристик в количественные показатели, которые, в свою очередь целесообразно в дальнейшем перевести в единую метрическую систему для более удобного переноса показателей кандидата в соответствующий рейтинг. В настоящее время активно данная модель внедряется и адаптируется при формировании региональных резервов управленческих кадров.

В субъектах Российской Федерации региональный резерв управленческих кадров в субъектах Российской Федерации начал формироваться с 2013 года и включает:

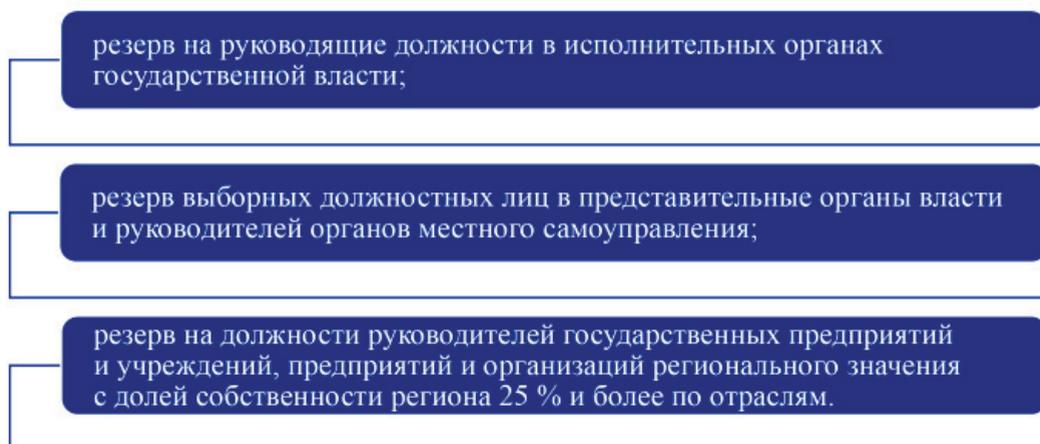


Рис. 3. Структура резерва в зависимости от целевых групп

Несмотря на трехуровневую структуру, которая соблюдается и на федеральном, и на региональном уровнях, перечисленные уровни в настоящий момент различаются содержательно.

В 2017 году в Общей концепции формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации определено: «резервы управленческих кадров в Российской Федерации – это сформированные в установленном порядке группы граждан Российской Федерации, обладающих необходимыми профессиональными и личностными качествами для назначения на целевые управленческие должности в системе государственного управления и местного самоуправления, включая организации федерального, регионального и местного подчинения» [2].

Реализацию перспективных решений, направленных на повышение эффективности формирования и использования как федерального резерва управленческих кадров, так и других уровней резервов, целесообразно рассматри-

вать в контексте реализации государственной кадровой политики. Важным представляется переосмысление последствий уже предпринятых усилий в данной области, насколько удалось достичь поставленных целей, обеспечить корреляционную связь использования резерва и изменения качества кадрового состава.

Методические рекомендации разработаны факультетом оценки и развития управленческих кадров ВШГУ РАНХиГС в контексте реализации общей концепции формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации и содержат описание основных процессов и процедур при формировании резервов управленческих кадров в Российской Федерации и носят рекомендательный характер для субъектов их формирования [3].

В методических рекомендациях содержится описание алгоритма формирования резервов управленческих кадров, включающего основные принципы, содержание критериев и показателей отбора лиц, включенных в резервы управленческих кадров, обеспечивающих единство подходов к оценке и сопоставимость получаемых результатов, а также подходы к планированию резерва, подготовке резерва и оценке эффективности работы с ним.

Сосредоточенность усилий субъектов кадровой политики на повышении профессионализма кадров одновременно с поддержанием и повышением их мотивации к эффективной деятельности обеспечивают необходимый синергетический и мультипликативный эффект от реализации принципов новой кадровой политики. В качестве первого такого и базового кадрового решения как раз и можно выделить создание единого кадрового резерва: привлечение и удержание наиболее квалифицированных кадров в сфере государственного управления. Технология работы с резервами наиболее полно соответствует отечественной управленческой культуре и стоящим новым задачам, т.к. позволяет оптимально сочетать как меритократические тенденции (работу с талантами), так и традиционный патернализм – роль личных кадровых решений руководителя. Существующая система кадровых резервов на государственной гражданской службе (на уровень специалистов) может быть демонтирована и заменена более эффективной системой поиска, привлечения и отбора кадров.

Анализ контекстов формирования и использования кадровых резервов на региональном уровне свидетельствует о наличии целого ряда проблемных зон и возрастающих рисков, связанных как с глобальными трендами и вызовами, так и региональной спецификой, препятствий и ограничений для масштабирования и тиражирования положительного опыта. Кроме того, необходимо отметить, что многие инициативы носят скорее фиктивно-демонстрационный характер, что само по себе также может выступать как риск-фактор в контексте повышения эффективности и результативности использования кадрового резерва, так как оказывает дискредитирующее воздействие, негативно сказывается на восприятии действенности резерва как управленческой технологии.

Разработка единых подходов формирования резерва управленческих кадров и формирование общего алгоритма неразрывно связано с сопоставимостью результатов оценки кандидатов при включении их в резерв управлен-

ческих кадров и планировании их дальнейшего развития. В этой связи актуализируется необходимость обеспечения не только общих принципов, но и единой методологии оценки. Для обеспечения единства проведения оценки профессиональной квалификации кандидатов на всех уровнях целесообразно использовать уже апробированный и внедренный в практику алгоритм комплексной личностно-профессиональной диагностики.

В этой связи значительное внимание в рекомендациях уделяется именно описанию возможных вариантов организации и проведения мероприятий по оценке личностно-профессиональных и управленческих ресурсов кандидатов в резерв управленческих кадров на основе обобщения существующей практики применения личностно-профессиональной диагностики.

Ввиду существующей региональной и отраслевой специфики субъектов Российской Федерации при формировании и использовании резервов управленческих кадров актуализируется потребность обращения внимания на региональные инициативы при формировании резервов управленческих кадров. На региональном уровне разрабатываются долгосрочные региональные программы формирования и подготовки резерва, формируется нормативная правовая база, создаются специализированные центры оценки и обучения, в ряде регионов используются и проектные подходы к работе с резервистами. Кроме того, складываются и принципиально «новые практики формирования резервов управленческих кадров, основанные на сочетании 1) меритократических принципов обновления кадрового состава, запущенных национальным управленческим конкурсом «Лидеры России», и 2) системности и единства подхода к оценке кандидатов в резервы на основе «Общей концепции формирования и использования резервов управленческих кадров»» [4]. В числе субъектов, которые в настоящее время решают задачу по формированию единого резерва управленческих кадров, можно выделить: Калининградскую, Рязанскую, Воронежскую и Нижегородскую области, что в дальнейшем может способствовать созданию единой системы резервов.

Эффективное формирование и использование резервов управленческих кадров способно сегодня выступать основным драйвером новой кадровой политики, направленной на решение прорывных задач, связанных с повышением эффективности кадров в сфере государственного и муниципального управления. Научно-обоснованная модель повышения эффективности связывается с несколькими ключевыми аспектами, в первую очередь с обеспечением целостности и комплексности подхода к формированию и развитию резерва управленческих кадров как единой системы. В рамках представленной работы прошла эмпирическую проверку модель повышения эффективности использования кадрового потенциала руководителей сферы государственного управления на основе анализа текущих и перспективных практик формирования резервов управленческих кадров всех уровней и, прежде всего, на основе потенциальной возможности создания единого кадрового резерва.

Формирование и использование резерва управленческих кадров рассматривается как комплексная управленческая технология. Повышение эффек-

тивности и результативности связывается с доведением данной технологии до оптимального состояния в рамках управленческого цикла, что позволит перенести положительный опыт и в другие кадровые практики. Системообразующим элементом является единый методологический подход к оценке управленцев и общая модель оценки управленческой готовности кандидатов в резерв и участников резервов. При этом разработанная модель формирования резервов управленческих кадров трансформируется в настоящее время в целую серию платформенных решений, позволяющих не только отбирать кадры и формировать кадровые резервы, но и разрабатывать индивидуальные планы профессионального развития, управлять карьерой государственных и муниципальных служащих, оценивать их личностно-профессиональный потенциал, формировать управленческие и проектные команды, обеспечивая многоканальность привлечения и удержания наиболее квалифицированных и ориентированных на развитие кадров в системе государственного и муниципального управления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Синягин Ю.В.* Трехкомпонентная модель управленческой готовности // Живая психология. 2017. Т. 4. № 2. С. 101–108. doi: 10.18334/lp.4.2.38381.
- [2] Общая концепция формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации // Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации. Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров. URL.: <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv> (дата обращения: 03.06.2019).
- [3] Методические материалы по реализации общей концепции формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации // Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации. Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров. URL: <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv> (дата обращения: 03.06.2019).
- [4] *Шебураков И.Б.* Кадровый резерв, как ресурс решения задач развития и повышения результативности организации // Формирование управленческого резерва кадров: региональный опыт: материалы региональной научно-практической конференции (г. Вологда, 29–30 октября 2009 г.). Вологда: Легия, 2010. С. 72–84.
- [5] Распоряжение Правительства РФ от 22.04.2010 N 636-р (ред. от 30.12.2015) «Об утверждении федеральной программы “Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010–2018 годы)”» // Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100008/ (дата обращения: 03.06.2019).
- [6] Федеральный закон от 07.06.2013 № 116-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 10.06.2013. № 23. 2874 с.
- [7] Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. 3215 с.

Информация об авторе:

Шебураков Илья Борисович – кандидат психологических наук, доцент, декан факультета оценки и развития управленческих кадров ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. ORCID iD: 0000-0002-2669-6013. (e-mail: shebur@list.ru)

Research article

Reserves of managerial personnel in the Russian Federation as a tool for the development of personnel in the field of public administration

I.B. Sheburakov

*Russian Academy of National Economy and Public Administration
under the President of the Russian Federation*

The article discusses the nature, types and purpose of personnel reserves. The author focuses on the principles and mechanisms of the formation of the reserve of managerial personnel, on the role of assessment in the formation of the reserve and directions for increasing its efficiency and effectiveness. Based on the analysis of practices for the formation of reserves of managerial personnel at both the federal and regional levels, further directions for increasing the efficiency of reserves of managerial personnel as an integrated personnel technology in the context of the development of public administration personnel are substantiated.

Keywords: state administration, personnel policy, public civil service, personnel reserve, reserve of managerial personnel, assessment

REFERENCES

- [1] *Sinyagin Yu.V.* Trekhkomponentnaya model' upravlencheskoj gotovnosti // *Zhivaya psihologiya*. 2017. Vol. 4. No. 2. Pp. 101–108. doi: 10.18334/lp.4.2.38381.
- [2] *Obshchaya koncepciya formirovaniya i ispol'zovaniya rezervov upravlencheskih kadrov v Rossijskoj Federacii* // *Edinaya informacionnaya sistema upravleniya kadrovym sostavom gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby Rossijskoj Federacii*. Federal'nyj portal gosudarstvennoj sluzhby i upravlencheskih kadrov. URL: <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv> (data obrashcheniya: 03.07.2018).
- [3] *Metodicheskie materialy po realizacii obshchej koncepcii formirovaniya i ispol'zovaniya rezervov upravlencheskih kadrov v Rossijskoj Federacii* // *Edinaya informacionnaya sistema upravleniya kadrovym sostavom gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby Rossijskoj Federacii*. Federal'nyj portal gosudarstvennoj sluzhby i upravlencheskih kadrov. URL: <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv> (data obrashcheniya: 03.07.2018).
- [4] *Sheburakov I.B.* Kadrovyj rezerv, kak resurs resheniya zadach razvitiya i povysheniya rezul'tativnosti organizacii // *Formirovanie upravlencheskogo rezerva kadrov: regional'nyj opyt: materialy regional'noj nauchno-prakticheskoy konferencii (g. Vologda, 29–30 oktyabrya 2009 g.)*. Vologda: Legiya, 2010. Pp. 72–84.

- [5] Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 22.04.2010 N 636-r (red. ot 30.12.2015) «Ob utverzhdenii federal'noj programmy "Podgotovka i perepodgotovka rezerva upravlencheskih kadrov (2010–2018 gody)"» // Konsul'tant Plyus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100008/ (data obrashcheniya: 03.07.2018).
- [6] Federal'nyj zakon ot 07.06.2013 № 116-FZ «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii»» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 10.06.2013. No. 23. St. 2874.
- [7] Federal'nyj zakon ot 27.07.2004 № 79-FZ (red. ot 01.05.2019) «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii // Sobranie zakonodatel'stva RF. 02.08.2004. No. 31. St. 3215.

Information about the author:

Sheburakov Ilya Borisovich – PhD in Psychology, Assistant Professor, dean of the Faculty of Evaluation and Development of Management Staff of the Russian Academy of National Economy and Public Service under the President of the Russian Federation. ORCID iD: 0000-0002-2669-6013. (e-mail: shebur@list.ru)