

Барбашиев А.Г., Стружак Е.П.

Два подхода к созданию резерва управленческих кадров

Формирование профессиональной государственной службы является необходимым условием реализации структурных реформ государственного управления Российской Федерации, поскольку именно государственный аппарат обеспечивает организацию реформ, контроль за их исполнением, обеспечивает финансирование реформ. Успех структурных реформ государственного управления без постоянного совершенствования государственной службы невозможен.

В законодательстве о государственной службе проблемам совершенствования государственной службы, ее кадрового состава, посвящено достаточное количество норм. Эти нормы затрагивают вопросы конкурсного набора на вакантные должности, проведения аттестации и квалификационного экзамена, ротации государственных служащих, формирования резерва кадров на государственной службе, введения нового порядка оплаты служебной деятельности в соответствии с ее эффективностью и результативностью, и т.д. Указанные нормы вместе образуют единый комплекс, т.е. только в случае их *совместной* реализации профессиональная государственная служба возникает во всей своей полноте и стабильности.

Однако, если конкурсы, аттестация и квалификационные экзамены¹ уже превратились в действенные инструменты улучшения качества кадрового состава, они законодательно (соответствующие Указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации) и процедурно проработаны, то вопросы ротации, резерва кадров и работы со студентами до сих пор оставались на периферии вследствие сложности сопутствующих им проблем (требования к перечню ротлируемых должностей и к обязательности ротации; особенности финансирования ротлируемых кадров и резерва кадров в части, формально не относящейся к государственным служащим; создание кластеров временно высвобождаемых должностей; внеконкурсное назначение на должности выпускников, ранее заключивших договора на обучение; и т.д.). За редким исключением, остается в целом не реализованным п.14 Статьи 50 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – 79-ФЗ) об особом порядке оплаты труда, что также затрудняет выстраивание профессионально ориентированной мотивации государственных служащих.

Перечень имеющихся пробелов значителен, он охватывает большой объем работ с кадровым составом государственной службы. Ранее принятых мер явно недостаточно для системного сдвига, «перелома» в формировании профессионального государственного аппарата. В частности, во вновь принятой Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)»² указывается, что формирование профессиональной государственной службы остается одной из важнейших целей реформирования, и что не все необходимые инструменты достижения этой цели использованы.

¹ В то же время, в будущем, в случае принятия политического решения об отмене системы классовых чинов как плохо совместимой с принципом открытости государственной службы и с введением нового порядка оплаты труда государственных служащих в соответствии с показателями результативности служебной деятельности, вполне возможно совместить процедуры (этапы) и технологии проведения квалификационного экзамена с процедурами проведения аттестации.

² Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)”» // «Российская газета». № 40. 11.03.2009 (Указ), «Российская газета». № 43. 13.03.2009 (Федеральная программа).

В последнее время одной из самых острых проблем улучшения кадрового состава государственной службы стала проблема резерва кадров. Внутренние кадровые ресурсы самой государственной службы недостаточны, необходимо привлечение на государственную службу наиболее талантливых, граждански мотивированных, эффективных менеджеров. Кроме того, вследствие расширения присутствия государства в различных сферах экономики, что стало особенно заметным во время кризиса, подготовка резерва государственной службы начинает сопрягаться с подготовкой резерва для организаций государственного сектора и для тех бизнес-структур, в которых участвует государство. Тем самым, понятие резерва должно расширяться, от резерва государственной службы к резерву управленческих кадров.

Можно сказать, что ключевым моментом изменения понимания понятия и содержания резерва, приведшим к практическим последствиям, следует назвать совещание Президента Российской Федерации с полномочными представителями Президента в федеральных округах от 23 июля 2008 года. На повестку дня этого освещения был вынесен вопрос о необходимости пересмотра подходов к кадровой политике, созданию целостной системы воспроизводства и обновления профессиональной элиты в нашей стране. Для решения этой задачи, в качестве инструмента, Президент предложил использовать «общероссийский резерв эффективных управленческих кадров»³. По итогам проведенного совещания Президентом России был подписан перечень поручений от 01 августа 2008 г. № Пр-1573, в соответствии с которым перед государственными органами была поставлена задача – не позднее 1 марта 2009 года создать резерв управленческих кадров⁴. Особо следует отметить, что задача создания и работы с резервом управленческих кадров была сформулирована в жесткой связке с требованием реализации стратегии развития страны до 2020 года⁵.

В настоящей статье будут рассмотрены конкретные вопросы, связанные с реализацией поставленной задачи. От решения этих вопросов зависит то, насколько правильным будет выбран «маршрут движения», а следовательно и сам результат, эффективный резерв управленческих кадров, способных на высоких ступенях управления решать задачи стратегического развития России.

Об обозначившихся подходах к формированию резерва управленческих кадров. На сегодняшний день на практике начали применяться два принципиально различных подхода к формированию резерва управленческих кадров. *Первый подход* можно условно назвать «конкурсный, на конкретные должности». Суть этого подхода заключается в использовании существующей схемы формирования резерва, закрепленной в 79-ФЗ. Для резерва управленческих кадров эта схема применяется расширительно, охватывая лиц, не находящихся на государственной службе, причем предполагается, что назначение будет осуществляться на заранее указанные должности. *Второй подход* подразумевает использование схем, отличных от закрепленных в законодательстве о государственной гражданской службе. В основном это экспертный отбор с использованием принципа «лучшие выбирают лучших», или

³ Вступительное слово Президента Российской Федерации на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров, 23 июля 2008 года, Московская область, Горки // Официальный сайт Президента России. <http://www.kremlin.ru>

⁴ Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам совещания по формированию резерва управленческих кадров 23 июля 2008 г. // Официальный сайт Президента России. <http://www.kremlin.ru>

⁵ Вступительное слово Президента Российской Федерации на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров, 23 июля 2008 года, Московская область, Горки // Официальный сайт Президента России. <http://www.kremlin.ru>

«лучшие называют лучших»⁶, причем формирование резерва осуществляется «списочно», не на конкретные должности. Тем самым обеспечивается большой маневр при использовании резерва. Условно назовем этот подход *«экспертный, на перечень должностей»*.

Вкратце раскроем содержание каждого из вышеназванных подходов, при этом выделив их слабые и сильные стороны.

Подход «резерв на конкретные должности». С учетом анализа ряда нормативных правовых актов, принятых в ряде субъектов Федерации, отдельных модельных законов и программ формирования резерва управленческих кадров, можно выделить несколько существенных принципов формирования резерва управленческих кадров, в соответствии с этим подходом. Назовем их:

1. Формирование резерва осуществляется исключительно на конкретные должности, существующие в соответствии с реестром и структурой органов.

2. Формирование резерва в каждом органе в отдельности, а затем построение сводного резерва управленческих кадров субъекта Федерации по формуле: «сводный резерв субъекта Федерации» = «резерв органа» + «резерв органа»... + «резерв предприятия, организации приоритетной сферы экономики». Фактически это означает фрагментацию сводного резерва.

3. Составление исчерпывающего списка должностей, на которые формируется кадровый резерв, с обязательной фиксацией квалификационных требований на каждую из них (по аналогии с требованиями ст. 12 79-ФЗ).

4. Применение конкурсных процедур для выявления и отбора претендентов (по аналогии с требованиями ст. 22 79-ФЗ);

5. Отсутствие активных форм выявления претендентов, смешение понятий «выявление» и «отбор», использование «пассивной» формы поиска через объявление конкурса.

6. Проведение оценочно-экзаменационных мероприятий в отношении претендентов. Здесь используются различного рода проверки на знание русского и иностранного языков, проверки профессиональных знаний, т.е. подразумевается применение классических процедур, используемых в учебных заведениях в отношении школьников и студентов.

7. Осуществление отбора исключительно на комиссиях, публичный отбор и обсуждение кандидатур в сочетании с одновременным отсутствием нормативного регулирования публичных процедур исключения из резерва.

8. Открытый доступ к сформированному резерву, опубликование списка резерва.

Экспертный подход «резерв на перечень должностей» построен на следующих принципах:

1. Формирование резерва осуществляется «списочно», без привязки к конкретным должностям.

2. Централизованное формирование единого резерва субъекта Федерации.

3. Отсутствие детализированного списка должностей (как правило, предлагается только общий перечень должностей), на которые формируется резерв управленческих кадров и, как следствие, отсутствие квалификационных требований к должностям.

4. Формирование «модели эффективного управленца» через формулирование общих требований к образованию, профессиональным и личным качествам кандидатов.

5. Отказ от конкурсных процедур, предусмотренных Федеральным законом 79-ФЗ, как от единственно возможного способа выявления и отбора кандидатов (подчеркнем, что конкурсные процедуры также могут применяться, но они не

⁶ Вступительное слово Президента Российской Федерации на совещании с полномочными представителями Президента в федеральных округах, 21 января 2009 года, Московская область, Горки // Официальный сайт Президента России. <http://www.kremlin.ru>

объявляются единственно допустимым способом отбора: экспертные рекомендации считаются не менее эффективным способом отбора).

6. Использование «активных» способов формирования резерва (привлечение экспертного сообщества, выявление через профессиональную среду, различного рода опросы и мониторинги).

7. Выделение в рамках процедуры формирования резерва самостоятельных этапов – этапа выявления и этапа отбора.

8. Отказ от применения классических процедур, используемых в учебных заведениях в отношении проверки и оценки знаний школьников и студентов. Использование таких методов как собеседование, творческое задание, свободная беседа, испытание работой и просто стороннее наблюдение эксперта (эмпирическое восприятие).

9. Ограниченный доступ к сформированному резерву, отказ от опубликования списка резерва.

Сравнительный анализ подходов. Сравним указанные два подхода по ряду параметров, а именно по тому, что для них более существенно, достижение целей (в ограниченный срок найти и подготовить эффективных кандидатов) или исполнение формализуемых процедур, формирование общего резерва на список должностей или поименного резерва на конкретные должности, предпочтительное использование конкурсных процедур или принципов экспертных рекомендаций и отбора, открытый доступ к списку резерва или целевой (ограниченный) доступ, финансирование за счет собственных средств органов или программно-целевое финансирование.

1. «Цель – процедура». При первом подходе во главе угла находится процедура. Требования процедуры способствуют более легкому (зачастую формализованному) отсеву претендентов. Во втором подходе процедура носит второстепенный, вспомогательный характер. Экспертный отбор как правило опирается на качественные оценки, менее формализован и ориентирован на конечный результат, на целевые потребности представителя нанимателя (т.е. государства в широком смысле), принимающего кадровые решения.

Чтобы понять, какой из двух подходов предпочтительнее, попытаемся построить модель того конечного результата, который ожидает представитель нанимателя (руководитель), принимающий кадровые решения.

Первый фактор, который следует учитывать при формировании резерва, это кадровые потребности руководителя. Руководителю в момент принятия решения о кадровом назначении необходимо наличие внутреннего убеждения о существовании нескольких возможных кандидатур, желательно двух и более, или даже одной, но точно подходящей. При этом в идеальном варианте значение имеет, во-первых, возможность выбора, и, во-вторых, возможность выбора ничем не ограниченного. Во всяком случае, если руководитель чувствует, что перед ним подходящий человек, и руководитель готов принять решение о назначении, то ему не столь важно, стоит ли этот человек в резерве на конкретную должность, или нет. Тем более, находится ли он в резерве, сформированном по процедурным правилам некоей группой людей, называемой конкурсной комиссией.

Действительно, руководитель в повседневной работе сам выявляет и отмечает для себя возможных претендентов на те или иные должности, осознанно или нет испытывает и проверяет их. Причем для него совершенно не важно, сможет ли претендент ответить на вопрос из программы благодаря хорошей памяти «со студенческой скамьи». Руководителя интересуют умение дойти до сути вопроса, восполнить пробелы в знаниях (инициативный поиск, систематизация и использование информации), найти верное, зачастую нетривиальное решение, и добиться его реализации с учетом выстраивания организации соответствующих коллективных

действий. Вот в этом посыле и кроется основной путь к решению проблемы формирования эффективного резерва управленческих кадров.

Второй, не менее важный фактор, заключается в том, что руководитель не должен быть «связан кадровым резервом», это лишь вспомогательная база для поиска конечного результата. Жесткое навязывание руководителю кандидатур из резерва (включая заранее заданную очередность кандидатур) может привести к тому, что в модифицированном виде будет воспроизводиться вариант назначения в соответствии с чином, что было одним из основных недостатков системы чинов. Кроме того, назначение всегда ситуативно, оно должно учитывать складывающиеся управленческие ситуации. Излишняя связанность при назначении, предполагаемая первым подходом, может быть вредна, особенно при назначениях на руководящие должности. В то же время, при формировании других, более «локальных» резервов (специалисты в различных государственных и муниципальных органах), решаются совершенно другие задачи. Отсюда и большой вес формализованных «знаниевых» процедур при формировании других видов резервов.

2. «Резерв на конкретные должности – общий резерв». Формирование резерва управленческих кадров при первом подходе связано с установлением конкретных должностей для лиц, зачисляемых в резерв, и с установлением квалификационных требований на каждую из этих должностей. Существенным недостатком такого подхода является отсутствие возможности перемещения лиц, находящихся в резерве, в резерв на другую должность, что вполне может оказаться необходимым за длительное время подготовки резерва (должность устранена, назначение стало неактуальным, изменилась административная структура, и т.д.). По своей сути схема подготовки для замещения конкретной должности – закостенелая конструкция, порождающая «напряжение ожиданий» в силу их излишней конкретизации и проблемы при невозможности исполнения этих ожиданий.

Обратим внимание на то, что для снятия такого напряжения Президент Российской Федерации в своем поручении от 01 августа 2008 г. № 1573 отдельным пунктом поставил задачу по «проведению периодической ротации участников Программы с учетом достигнутых ими результатов и возрастного ценза». На одном из совещаний по вопросам формирования кадрового резерва он отметил: «...низкий уровень кадровой ротации – одно из основных препятствий развития. Отсутствие профессионального и личностного роста людей просто сказывается и на судьбе того дела, которое им поручено. Отсюда и некомпетентность, и колоссальные убытки, которые мы несём в связи с этим, и высокие, я бы даже сказал, огромные коррупционные риски»⁷. Очевидно, что при этом резерв управленческих кадров предполагается соединить с механизмом ротации, что полностью совпадает со вторым подходом к формированию резерва. Более того, совмещение механизма ротации и механизма функционирования резерва управленческих кадров при первом подходе к формированию резерва затруднительно, поскольку как проводить ротацию, если на другую должность уже есть сформированный резерв? Предлагать ротируемому управленцу принять участие в конкурсе наряду с соответствующим участником резерва на данную должность? Этот ряд вопросов можно продолжить.

В этой связи становится актуальным вопрос о формировании резерва, не на конкретные должности, а «списочно», с возможной разбивкой по отраслям и по уровням. Это даст возможность учесть специализацию управленцев, но избежать ловушки излишней предварительной (во время пребывания в резерве) специализации.

⁷ Вступительное слово Президента Российской Федерации на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров, 23 июля 2008 года, Московская область, Горки // Официальный сайт Президента России. <http://www.kremlin.ru>

Какие плюсы дает такой подход? Во-первых, мы сможем уйти от необходимости адаптации действующего гражданского законодательства, законодательства о муниципальной службе и избирательного законодательства под те задачи, которые поставлены. Без изменения действующего законодательства, в частности, появляется возможность сформировать единый резерв управленческих кадров сразу по нескольким публичным уровням: на уровне государственной службы, на уровне муниципальной службы, на уровне приоритетных сфер экономики. Это даст возможность, например, сформировать централизованный резерв на уровне субъекта Федерации (региональный резерв), а в последующем производить назначения из него (со стороны федерального центра, субъекта Федерации, и т.д., в соответствии с ведением) на руководящие должности субъекта Федерации, на ключевые должности муниципальной службы, на должности федеральных государственных служащих, работающих в территориальных подразделениях на территории субъекта Федерации, на руководящие должности в организациях государственного сектора и в корпорациях с государственным участием, если они действуют в приоритетных сферах экономики. Здесь также появляется возможность формирования резерва на «околовыборные» должности, что немыслимо при первом подходе к формированию резерва управленческих кадров.

При подходе «резерв на список должностей» будет формироваться действительно эффективный резерв, отбор станет реальным, серьезным и очень престижным. Такой резерв станет универсальным источником кадровой информации об успешных управленцах, к которому будут обращаться и федеральные органы, и органы субъекта Федерации, и местное самоуправление, и частные корпорации и фирмы, имеющие возможность направлять запросы и пользоваться таким резервом.

3. «Конкурсные процедуры – экспертный отбор». Формирование кадрового резерва разбивается на два этапа, этап выявления кандидатур (формирование первичного списка), и этап отбора из списка. Каждому из этапов свойственен свой механизм, механизм выявления эффективных управленцев, и механизм их отбора.

Рассмотрим сначала этап выявления кандидатур в первичный список. Механизм (процедуры) выявления кадрового резерва в случае формирования резерва на конкретные должности (первый подход) сводится к применению открытых конкурсных процедур, в соответствии со статьей 22 «Поступление на гражданскую службу и замещение должности гражданской службы по конкурсу» 79-ФЗ и Указом Президента Российской Федерации от 01.02.2005. №112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации».

Открытые конкурсные процедуры внедрены и успешно себя зарекомендовали для замещения должностей нижнего (кроме младшей группы должностей) и среднего уровней. В то же время, 79-ФЗ ограничивает применение конкурсных процедур при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», а также на должности категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.

При втором подходе (экспертное формирование резерва на список должностей) выявление кандидатур не сужается до объявления конкурса, как это делается в 79-ФЗ, поскольку речь идет как раз о формировании резерва управленческих кадров для замещения руководящих должностей, и любая ошибка или избыточная формализация выявления кандидатур на руководящие должности необычайно значима, поскольку отражается на многих судьбах. Так, на одном из совещаний Руководитель Администрации Президента Российской Федерации С.Е. Нарышкин особо обратил внимание собравшихся на то, что при формировании Президентской тысячи должны

использоваться разные методики в т.ч. и методики, подразумевающие использование не традиционных, «чиновничьих» способов формирования кадрового резерва⁸.

Здесь могут применяться такие процедуры, как:

- проведение социальных опросов в профессиональной среде;
- интервьюирование;
- мониторинг различных источников: конференций, симпозиумов, печатных и электронных СМИ;
- взаимодействие с профессиональными сообществами;
- взаимодействие с научными и образовательными учреждениями, общественными организациями;
- взаимодействие с региональной комиссией по организации подготовки управленческих кадров по отбору выпускников Президентской Программы подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации; с координаторами иных проектов (например, Проект ВПП «Единая Россия» «Профессиональная команда страны – Кадровый резерв»);
- работа с кадровыми агентствами;
- собственная информация государственных органов;
- предложения экспертов.

Данный перечень процедур дает возможность получить более полную и разнообразную информацию, нежели в случае объявления конкурса и пассивного ожидания, кто «заявится».

Теперь рассмотрим этап отбора из первичного списка. *Конкурсные процедуры отбора*, в соответствии с федеральным законодательством о государственной гражданской службе, строятся с учетом должностных регламентов по конкретным должностям и перечня основных квалификационных требований для замещения этих конкретных должностей. Как правило, сначала проводится анализ анкетных данных, поступивших от претендентов, затем осуществляются коллективные испытания (групповые дискуссии, если возможно собрать претендентов вместе), далее состоятся индивидуальные испытания кандидатов, включая их психологическое тестирование, опрос, экзаменационные мероприятия (выявление уровня знаний), решение ситуационных задач.

Чаще всего, такой процесс отбора значительно формализован, а так как проще всего формализация достижима при проверке знаний, то проверка знаний объективно становится основным компонентом всей системы конкурсного отбора. Однако, никакие экзамены, опросы или тестирование, направленные на выявление различных знаний, как специальных, так и общеобразовательных, не позволяют в полной мере выявить и отобрать сформировавшихся управленцев. Более того, применение методик, используемых на сегодняшний день в вузах и других учебных заведениях, может нас направить «по ложному следу» и в конечном итоге завести в тупик. Выпускник университета, закончивший вуз с красным дипломом, сможет блестяще пройти все экзаменационные процедуры. Ему будет по силам сдать экзамены на знание русского и иностранного языка, истории. Выпускник-юрист «со знанием дела» ответит на вопросы по правовым дисциплинам и обнаружит недавно усвоенные знания в области конституционного права, государственной гражданской службы и т.д. Возникает вопрос, а сможет ли конкурировать с ним эффективный управленец, давно закончивший вуз, «живущий», так сказать, в других проблемах? Очевидно, что нет. В связи с этим, в ходе отбора и оценки кандидатов для постановки в резерв управленческих кадров необходимо сделать акцент на выявление в большей степени не знаний, каким бы это важным не казалось, а на выявление определенных навыков и

⁸ Официальный сайт Президента России. <http://www.kremlin.ru>

умений в сфере управления. По справедливому замечанию С.О. Календжяна и Г. Беме «...чем выше мы поднимаемся по иерархической лестнице вверх, тем в большей степени центр тяжести профессиональных задач смещается в сторону организационной и управленческой деятельности. Соответственно огромное значение приобретают профессиональные навыки руководства людьми»⁹. В свете вышесказанного становится очевидным факт того, что оценочно-экзаменационные процедуры при выявлении указанных выше навыков и умений не будут играть решающую роль. Их применение должно быть точечным.

Экспертные процедуры отбора сложнее и многограннее, причем степень формализации таких процедур ниже.

Сначала формулируется модель «успешного управленца» (уровень руководящих должностей, по интегрированным направлениям подготовки) и вырабатываются общие принципы экспертного отбора, которые позволили бы выявить нужные качества кандидатов. Затем определяются те экспертные сообщества, которые способны произвести отбор¹⁰.

На самом нижнем уровне достаточной будет первичная оценка экспертов, профессионалов с высокой репутацией, видевших претендента, так сказать, в работе. Далее можно включать иные процедуры, связанные с экспертным отбором. Мы предлагаем (для субъектов Федерации), чтобы экспертный опрос и окончательное принятие решений о включении в резерв управленческих кадров проводились (контролировались) на уровне созданных субъектовых комиссий по резерву управленческих кадров или на уровне аппаратов глав субъектов Российской Федерации. Подчеркнем, что экспертный отбор должен применяться исключительно на уровне комиссий или глав регионов. Приведенная выше схема внесет определенную ясность и позволит сформировать сквозную взаимосвязанную систему управления по формированию резерва управленческих кадров на территории субъекта Федерации.

Таким образом, первыми подключаются конкретные органы исполнительной власти, экспертные сообщества, другие заинтересованные субъекты. Они выявляют претендентов в резерв, во-первых, на руководящие должности своего органа, и, во-вторых, на руководящие должности в приоритетных сферах экономики. "Первую инстанцию", как и в судебных процессах, необходимо сделать подвижной. На втором уровне эти обобщенные сведения передаются в комиссию, которая и «включает» (применяет) окончательный механизм экспертного отбора.

4. «Открытый – целевой доступ к списку резерва». Формирование кадрового резерва на конкретные должности подразумевает открытость доступа к списку резерва. Под открытым доступом подразумевается размещение списка кандидатов в сети Интернет, без ограничения права доступа к нему, а также опубликование его в средствах массовой информации, т.е. ограничений в доступе к списку не существует.

Открытый доступ имеет свои существенные недостатки как организационного, так и служебно-психологического характера. Эти недостатки можно условно разделить на два блока.

Во-первых, эффект «нездоровой конкуренции». Психологически, руководитель, который узнает, что на его должность в списке резерва имеется претендент, предрасположен (и не столько он, сколько его «команда») к созданию препятствий для

⁹ Календжян С.О., Беме Г. Делегирование полномочий и ответственности: система эффективного управления. М.: Дело, 2007. С. 242.

¹⁰ Самый известный пример – это отбор Нобелевских лауреатов, и хотелось бы сказать, что ответственность экспертных сообществ при подборе будущих руководителей на уровне целых регионов, в которых проживают сотни тысяч и миллионы человек, отнюдь не меньше, чем ответственность Нобелевского комитета при отборе выдающихся ученых, становящихся, по факту присуждения Нобелевской премии, лидерами соответствующих научных направлений.

этого претендента, к его профессиональному и человеческому «очернению». Так, в одном из субъектов Федерации, несколько лет назад власти провели серьезную работу по выявлению перспективных управленцев на уровне района, города и поселка, готовых в будущем претендовать на замещение должности главы этого района, города, поселка. После чего указанный список был размещен в Интернете. Через два года власти субъекта решили проанализировать текущую ситуацию с использованием резерва, и оказалось, что указанные претенденты в своём большинстве в данных районах, городах, поселках субъекта либо уже не живут, либо лишились замещаемых должностей¹¹. Другой пример связан с направлением перспективных кандидатов на замещение руководящих должностей в федеральных органах на зарубежную образовательную стажировку. Полученные год спустя (вторая половина 1990-х гг.) данные о карьерном росте стажеров свидетельствовали, что их карьерный рост оказался отрицательным (!), включая перевод «по горизонтали» на менее перспективные должности, прямое понижение, уход со службы. Конечно, при обнародовании списка резерва не на конкретные должности, а на неопределенный перечень должностей, в особенности на уровне Федерации в целом, эффект «нездоровой конкуренции» значительно ослабевает, но для уровней района, города, поселка целевые кадровые назначения достаточно очевидны, и эффект «нездоровой конкуренции» проявляется в полной мере даже при обнародовании списка на неопределенный перечень должностей.

Во-вторых, возможен уход с государственной и муниципальной службы высококлассных специалистов в случае опубликования общего списка резерва, поскольку они самим нахождением в резерве получают «знак качества» на продолжительный период. Отметим, что этот недостаток (в отличие от указанного выше) относителен, поскольку данные специалисты могут принести не меньшую, а возможно и большую пользу в других областях управленческой деятельности.

При *целевом доступе* список резерва управленческих кадров ведется комиссией, и в своих ограниченных частях (фрагментах) сообщается по запросу организаций (государственных и муниципальных органов, организаций государственного сектора, а также тех бизнес-структур, в которых участвует государство).

Недостатком целевого доступа является меньшая степень информированности общества (точнее, не связанных напрямую с профессиональной деятельностью кандидатов из резерва граждан) о списке резерва. Это повышает вероятность вхождения в список лиц, которые могут, по мнению граждан (гражданского общества), быть недостойны занимать руководящие должности. В то же время, экспертный и профессиональный доступ к списку резерва, по направлениям профессиональной деятельности, при целевых запросах, здесь обеспечены. Устранены и недостатки, свойственные открытому доступу к списку резерва.

5. «Финансирование за счет средств органов – программно-целевое финансирование». Немаловажным обстоятельством выбора подхода к формированию и работе с резервом, особенно в условиях современных жестких ограничений объемов расходующихся бюджетных средств, выступает схема финансирования резерва.

При формировании и работе с резервом «на конкретные должности», с кандидатами, состоящими на государственной или муниципальной службе, финансирование резерва осуществляется из собственных средств государственных или муниципальных органов. Также возможна организация финансирования в рамках управления дополнительным профессиональным образованием государственных и муниципальных служащих, с расширением функций ответственных за дополнительное профессиональное образование органов. Однако, при данном подходе акценты, по всей

¹¹ По понятным соображениям, ни в этом примере, ни в следующем за ним, мы не приводим данные о том, о каком субъекте Федерации, о какой программе стажировки идет речь. Однако мы полагаем, многие руководители федерального и регионального уровня сталкивались с такими ситуациями.

видимости, будут смещены на традиционно осуществляемые образовательные программы, что значительно деформирует основные цели работы с резервом. Кроме того, если расширить резерв и включить в него, как указывалось в начале статьи, лиц, не состоящих на государственной или муниципальной службе (создание резерва управленческих кадров), то останется открытым вопрос о том, как осуществлять финансирование работы с такими лицами. Законодательство о государственной и муниципальной службе данное финансирование не предусматривает.

Иной вариант схемы финансирования резерва, с включением в его состав лиц, не состоящих на государственной или муниципальной службе, может строиться на основе принятия федеральных, субъектов или муниципальных программ работы с резервом управленческих кадров. Программно-целевой метод управления здесь применим в полной мере, поскольку в данном случае естественным образом формулируются цели, задачи, перечни мероприятий, мониторинг исполнения и контроль качества получаемого продукта. Субъектом управления будут выступать соответствующие комиссии по формированию и работе с резервом управленческих кадров. Эта схема финансирования только начинает применяться в некоторых субъектах Федерации, и мы полагаем, что именно она обеспечит более эффективное расходование бюджетных средств и устраним имеющиеся препятствия по финансированию лиц, входящих в резерв, но не состоящих на государственной или муниципальной службе.

Выводы. Выше мы обозначили основные принципы и различия, характеризующие каждый из двух подходов к формированию резерва управленческих кадров. Необходимо отметить, что принципы и различия, которые закреплены за каким-то одним подходом, могут в той или иной степени успешно применяться в сочетании с принципами и различиями, свойственными (в теоретически «чистом» виде) другому подходу. Так, например, опубликование списка резервистов может использоваться как при формировании резерва по принципу «конкурса на конкретную должность», так и при формировании по принципу «лучшие выбирают лучших». Или же, принцип конкурсного отбора может использоваться как основной и единственный, или наряду с другими методиками выявления претендентов в резерв. Публичное рассмотрение выявленных кандидатур и их «комиссионное» утверждение также может использоваться и в том, и в другом случае. Важным, на наш взгляд, является подбор эффективной комбинации существующих принципов. «Эклектика» тут не страшна, важна постоянная нацеленность на то, для чего собственно формируется резерв управленческих кадров, в чем его предназначение. Резерв направлен на то, чтобы обеспечить максимально быстрое и эффективное замещение образовавшейся вакансии или, в случае необходимости, скорейшей замены неэффективного управленца.

Какой подход, или комбинацию принципов, взятых из обеих подходов, использовать в субъекте Федерации? Ответ на этот вопрос очевиден. Субъект Федерации должен выбирать сам. Главное, что бы у него такое право было.

Список литературы:

1. Календжян С.О., Беме Г. Делегирование полномочий и ответственности: система эффективного управления. М.: Дело, 2007.
2. Официальный сайт Президента России. <http://www.kremlin.ru>
3. Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)”» // «Российская газета». № 40. 11.03.2009 (Указ), «Российская газета». № 43. 13.03.2009 (Федеральная программа).