

**КАДРОВЫЕ ОСНОВЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ  
ВЛАСТНОЙ МИССИИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА**

*Атоян Шохагат Маргосовна*, аспирант

Южно-Российский институт-филиал Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ  
344002, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70  
E-mail: shohakat@yandex.ru

*Крицкая Анна Александровна*, аспирант

Южно-Российский институт-филиал Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ  
344002, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70  
E-mail: shohakat@yandex.ru

В статье анализируются проблемы связанные с кадровыми основами повышения эффективности реализации властной миссии российского государства. Одной из проблем реализации единообразной кадровой политики является гетерогенность российского социума. Для построения сильного российского государства, эффективно реализующего свою властную миссию, необходимо внедрение научных подходов к управлению профессиональным трудом кадрового потенциала.

**Ключевые слова:** эффективность государственного управления, сильное государство, административно-политическая элита, модернизация, кадровая политика, институт государственной службы

**PERSONNEL BASIS OF THE EFFICIENCY IMPROVEMENT  
OF AUTHORITATIVE MISSION IN RUSSIA**

*Atoyan Shokhakat M.*, post-graduate student

The South Russian Institute of the Russian Presidential Academy of National Economy  
and Public Administration  
70 Pushkinskaya st., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation  
E-mail: shohakat@yandex.ru

*Kritskaya Anna A.*, post-graduate student

The South Russian Institute of the Russian Presidential Academy of National Economy  
and Public Administration  
70 Pushkinskaya st., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation  
E-mail: shohakat@yandex.ru

The article deals with the problems relating to the personnel basis of the efficiency improvement of authoritative mission in Russia. One of the problems of implementing the uniform personnel policy is the heterogeneity of Russian society. To create a strong state, that effectively implements its authoritative mission, the scientific approaches should be applied to the management of the performance of personnel potential.

**Keywords:** efficiency of public administration, strong state, administrative and political elite, modernization, personnel policy, institution of public administration

Проблема эффективности реализации государственной власти уже долгие годы остается в центре внимания политической науки, а ее описанию посвящено большое количество научных работ. Тем не менее, стремление повысить эффективность на практике, в большинстве своем, может столкнуться с различными проблемами, ко-

торые лежат в экономической, политической, социальной, кадровой и других плоскостях.

При исследовании эффективности политического и государственного управления, правовой политики, деятельности государственной бюрократии можно выделить следующие теоретико-методологические подходы: 1) Лидерский подход, базирующийся на различных теориях лидерства. 2) Бюрократический подход, уходящий корнями в веберовскую концепцию рациональной бюрократии. 3) Подход, связанный с эффективностью деятельности, опирающийся на теорию жизненных циклов. 4) Подход, базирующийся на профессионализме государственных и муниципальных управленцев. 5) Экономический подход. 6) Экологический подход. 7) Подход, связанный с менеджментом качества в системе ГМУ и другие [2, с. 201].

Одной из особенностей вышеназванных теоретико-методологических подходов к определению эффективности является не только выделение, но иногда и противопоставление экономической и социальной эффективности. Трудно не согласиться с мнением Сулакшина С.С., Якунина В.И. и Тимченко А.Н. о том, что особое значение при анализе эффективности государственного управления приобретает социальный эффект [8, с. 95]. Что касается сущности социального эффекта, то она заключается в устойчивости и постоянном воспроизводстве. Социальный эффект должен быть прогрессирующим и иметь источник для общественного развития.

Что касается эффективности функционирования социальных систем, то она является достаточно многофакторным и многоаспектным явлением. В настоящее время отмечается увеличение научного интереса к управленческим процессам со стороны социальных, политических, юридических наук, где установление критериев эффективности прежде всего государственного и муниципального управления, связано с методологическими трудностями. К примеру, если рассматривать эффективность только через экономическую призму, то она в основном проста и понятна, но в теориях управления она уже становится свойством управленческой системы и становится основным критерием управленческого процесса. Априори эффективность выступает одним из главных атрибутов функционирования управленческой системы, и различные изменения в системе управления производятся с целью повышения ее эффективности, равно как и создание различных теоретических моделей.

В этом контексте особый интерес представляет управленческий концепт «властной миссии» и модель «сильного» государства. К сожалению, в современной научной литературе нет четкого определения концепта «властная миссия» или «властная миссия государства». Разработка концепта властной, или как еще ее можно назвать кратической, эффективности выводит на модель сильного государства как целостной, сущностной характеристики государства. Данный концепт можно применять только к самодостаточному государству, решающему свои внутренние и внешние проблемы, эффективно отвечающему на вызовы и угрозы.

Старостин А.М. отмечает, что концепт «сильного государства» рассматривается как доминантная характеристика потенциала государства во внешних (межгосударственных) и во внутренних отношениях [7, с. 52].

Эффективность является одним из составляющих компонентов сильного государства, правительства и государственного аппарата. И в зависимости от тех или иных акцентов (экономических, социальных, культурных и т.д.) имеет собственные регистры.

В качестве других модальностей сильного государства можно указать: легитимность, военную мощь, международный авторитет, экономическую мощь и экономическую успешность, социальное благополучие, ресурсный потенциал (включая и человеческий капитал).

Следует подчеркнуть, что одним из наиболее из субъектов государственного управления, и являются ее инструментарием выступает институт государственной службы. Данный институт является одним из важнейших субъектов реализации вла-

стной миссии государства, и от особенностей формирования ее кадрового состава напрямую зависит эффективность функционирования государственных институтов.

В мировой практике существует несколько методик закрепления общественных отношений в нормах права и морали института государственной службы. Они во многом определяются особенностями как политической, так и правовой систем, доминирующих на территории определенного государства. Так, к примеру, для государств, имеющих демократический режим и входящих в англо-саксонскую правовую семью, например, США, государственная служба выступает как профессия, а госслужащие прежде всего выступают специалистами, осуществляющими свою деятельность в различных сферах государственного управления. В государствах Евросоюза, принадлежащих к романо-германской правовой семье (таких, как Франция, Германия, Австрия и т.д.), государственная служба базируется на лидерстве в обществе. Как отмечает Нефедов В.А., государственная служба представляется не только как профессия, но и позиционируется с определенным социальным статусом, дающим чиновнику различные преимущества и преференции [6, с. 63].

Реализация властной миссии в России имеет свои исторические особенности, связанные и с российским менталитетом, и с институализацией правовой системы, и генезисом российской государственности, что накладывает свой отпечаток на становление института государственной службы. Одной из особенностей является то, что в теоретическом плане госслужащие рассматриваются как субъектная составляющая правящей элиты [3, с. 15-23].

Для эффективной реализации властной миссии любому государству необходимы высококвалифицированные и высокоморальные кадры. Именно качество кадрового обеспечения является важнейшей и неотъемлемой функцией государственной кадровой политики, которая воплощается, применительно прежде всего к институту государственной службы.

В зависимости от трансформации политической и правовой систем трансформируется и роль государства в управлении формированием и рациональным использованием кадрового потенциала общества. Либерализация политического процесса предусматривает делегирование ряда государственных функций и полномочий обществу, в том числе и в кадровой сфере. Однако это несколько не связывается с полным устранением государства от участия в регулировании кадровых процессов [11, с. 51].

Кадровая политика всегда выступает составной частью государственной политики, от нее напрямую зависит эффективность функционирования государственного аппарата и реализации властной миссии государства. Несомненно, государство и его производная, государственная кадровая политика выступают прежде всего как взаимосвязанные и органически взаимодополняющие друг друга составляющие. Государство в лице административно-политической элиты разрабатывает свою государственную кадровую политику, направленную на повышение эффективности политической власти, обеспечение интенсивного развития общества, укрепление его целостности и единства.

С точки зрения политического менеджмента, государственная кадровая политика как политическая технология в Российской Федерации может быть направлена на улучшение качественного состава истеблишмента путём рекрутинга в элиту аппликантов, которые обладают прежде всего высокими аксиологическими, политическими, деловыми и личностными качествами. Им должно быть присуще чувство ответственности за Родину и истинный патриотизм. Необходимо актуализировать потенциал, накопленный в отечественной и мировой политической мысли для научного обоснования принятия кадровых решений, направленных на укрепление системы политических отношений [5, с. 120-121].

С кадровой политикой в государственном управлении связано и решение проблемы качества государственной службы и профессионализма государственных служащих, проблемы реализации властной миссии государства и авторитета государственных служащих в обществе и некоторые другие. Эти проблемы имеют характер

интернациональных, в том смысле, что актуальны в той или иной степени и для других стран, поскольку одной из постоянно возникающих проблем государственного управления, практически для всех стран, является поиск наиболее эффективных механизмов реализации задач и функций государства.

Если для стран дальнего зарубежья многие проблемы этого механизма решаются преимущественно эволюционным путем, то для России и стран СНГ проблемы государственности пришлось решать в условиях, не имеющих аналогов в истории, ускоренно, по существу революционным путем. Таким же ускоренным образом образовывалась и административно-политическая элита со всеми ее положительными и отрицательными характеристиками.

Говоря о государственной кадровой политике, необходимо отметить, что заметное место в ней занимают именно кадры государственной службы, работники аппаратов государственных органов, поэтому работа с ними должна является приоритетной для государства. О важности кадров государственного управления еще в начале XIX века говорил русский историк и политический деятель Н.М. Карамзин: «Не формы важны, а люди, которые управляют. Пусть министерства существуют: они будут полезны, если в них мы увидим мужей знаменитых разумом и честью» [9, с. 368].

Несомненно, что российская государственная кадровая политика подвержена инволюционному и эволюционному развитию. Эволюционный процесс развития государственной кадровой политики определяется количественно-качественными переходами от одной модели к другой.

Существует множество проблем, связанных с выбором модели модернизации российской государственной кадровой политики. Прежде всего они носят идеологический или теоретико-методологический характер. Учитывая сложившийся многоаспектный научный теоретико-методологический дискурс, детерминированный, по мнению А.И. Турчинова, «конфликтом парадигм» [10, с. 241], возникает необходимость конкретизации современной российской модели кадровой политики, ориентированной на инновационное развитие России.

В своем выступлении на первом Всероссийском элитологическом конгрессе в г. Ростове-на-Дону 7-8 октября 2013 г. А.И. Турчинов обозначил ряд этапов становления государственной службы в России.

Первый этап обозначен как «Утопический этап становления (1992–1995 гг.)» и, характеризуя его, отметил, что те, кто взялся за создание института государственной службы, вполне искренне представляли его как весьма быстро конструируемую новую государственную машину, в которой надо срочно заменить человеческую составляющую [12, с. 69].

Второй этап был назван «Катастрофический этап становления (1996–1999 гг.)», где развитие государственности России проходило в сложнейших социально-политических, экономических и нравственных условиях. Кадровая политика и в государственной службе, и в политических отношениях строилась по принципу «свой-чужой», «наш–не наш». Остатки государственных служащих с прежней ментальностью понимания общественного служения уже не могли противостоять тенденциям неоправданного омоложения ангажированного кадрового состава государственной администрации, насаждения «своих», господству кадрового волонтаризма, протекционизма и его разновидностей.

Третий этап – это «Практический этап становления и развития (собственно реформа) (2000–2008 гг.)». Начало этому процессу положили решения Президента РФ В.В. Путина об образовании федеральных округов (май 2000 г.). А уже в ноябре 2000 г. было его поручение о разработке «Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации». В этот период начался интенсивный процесс становления государственной службы именно как системы, как ключевого механизма государственного управления. В этот период были приняты федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» (2003 г.), «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (2004 г.), законы

субъектов РФ, а также десятки нормативных актов. Они заложили правовые основы нынешней системы государственной службы России, существенным образом повлияли на упорядоченность кадровых процессов и кадровых отношений в государственном и муниципальном управлении. Становление государственной службы начало осуществляться на основе программ реформирования и развития [12, с. 70].

В то же время кадровая политика субъектов власти как инерционный и отчасти консервативный механизм управления не могла быть сразу трансформирована на принципах меритократии. Они лишь декларировались. В свою очередь, это продолжало сказываться на формировании управленческого потенциала и его качестве.

Современный этап был отмечен как «Эволюционный этап становления и развития (2009 г.–н.в.)». Характерной особенностью этого периода является его противоречивость. С одной стороны, явно заметная инерционность, «легкий бриз в активности», можно даже сказать снижение остроты внимания к проблемам, которые необходимо решать в ходе развития важнейшего института государства – государственной службы и административного кадрового потенциала. И в то же время акцент на вопросах выкорчевывания из системы социальных отношений и прежде всего в государственном администрировании, как носителей коррупционных отношений, так и недопущение условий их проявления [12, с. 71].

Для формирования объективного представления о генезисе становления и развития института государственной службы невозможно сужение объекта в столь сжатых исторических рамках, учитывая, что данный институт существует много веков. Анализируя же институализацию современной отечественной кадровой политики, необходимо отметить, что в постсоветской России на смену номенклатурному подходу к рекрутированию элит пришел плюралистический, связанный с расширением каналов и путей кооптирования во власть, а также изменением социальных лифтов и механизмов рекрутирования. К сожалению, в современных условиях эти механизмы рекрутирования, как отмечают многие исследователи, перестают эффективно работать. Это скорее связано с тем, что в РФ избрана на ближайшие годы консервативная стратегия за минусом идеократической составляющей, что не позволяет в итоге сформировать сильное государство в современном смысле.

Рассматривая властную миссию и властные функции государства в условиях российского федерализма, нельзя не рассмотреть особенности кадровой политики с точки зрения построения властной вертикали. В первую очередь кадровые инновации коснулись высшего эшелона региональной власти. Показательным в рамках построения политической модели «вертикаль власти» стало изменение порядка формирования региональной элиты, связанное с изменением процедуры выборов глав субъектов РФ. Таким образом, стал трансформироваться важный политический институт региональных выборов, который перестал допускать возможность учета в реализации кадровой политики изменений электоральных предпочтений. По мнению О.А. Колобова, «основная проблема состоит в том, что в выражении “стратегия регионального развития” первые лица области слышат в основном то, что можно определить как “стратегию собственного карьерного движения”». [4, с. 43-44].

Неудачные назначения глав регионов, которые в свою очередь создали команды неэффективных управленцев, вызывали не только недовольство населения, но и отразились на уровне легитимности власти как региональной, так и федеральной уровней. Данная тенденция стала ярко отражаться на электоральном поведении российских граждан, что потребовало изменения избирательной системы. В настоящий момент возрождается система выборов региональной власти, хоть и с большим количеством всевозможных фильтров, что является крупным шагом к повышению участия граждан в реализации кадровой политики. Одной из сложностей реализации единообразной кадровой политики является гетерогенность российского социума, что требует региональной дифференциации государственной кадровой политики с учетом социальных, экономических и культурных особенностей субъектов Российской Федерации [1, с. 27].

Отталкиваясь от критико-проблемного анализа недостатков современной государственной политики в России, подчеркнем те важные проективные аспекты в ее развитии которые необходимы для построения сильного российского государства, эффективно реализующего свою властную миссию. В этом плане следует указать необходимость внедрения научных подходов к управлению профессиональным трудом в системе кадрового потенциала государственной и муниципальной службы.

Сегодня можно вести речь лишь о весьма фрагментарном, порой противоречивом (и в теоретическом, и в методологическом отношении) процессе выстраивания фундамента теории кадровой политики [13, с. 22].

Во-первых, кадровая политика должна базироваться на правовой политике государства, когда при подборе и расстановке кадров, а также при оценке такой деятельности будут доминировать правовые механизмы, а не политическая целесообразность или личностные интересы.

Во-вторых, кадровая политика должна рассматриваться не только через призму профессионализма. Значимое место должно принадлежать аксиологической составляющей не только при отборе, но и при подготовке, переподготовке и повышении квалификации государственных и муниципальных служащих.

В третьих, при модернизации существующей системы государственного и муниципального управления, целью которой становится повышение результативности административной деятельности, основное внимание должно уделяться достигнутым результатам, а не затраченным усилиям. Необходимо внедрять инновационные технологии и методы оценки эффективности, широко применимые в корпоративном секторе.

В-четвертых, нормы современного служебного права не стимулируют повышение мотивации персонала государственной службы к эффективному исполнению служебных обязанностей, ограничивая творчество рамками регламентов. В связи с этим необходимо гибкое внедрение норм трудового права, дифференцированного подхода к оплате труда, ориентированного на повышение мотивации персонала на результат через делегирование дополнительных полномочий и ответственности за исполнение поручений.

В-пятых, административное реформирование должно базироваться на государственной стратегии, предусматривающей широкое использование механизмов контрактного управления, улучшение качества оказываемых услуг, упрощение административных процедур.

К сожалению, в современной государственной кадровой политике недостаточно внимания уделяется целенаправленности подбора, воспитанию и ротации кадров не только на государственной службе, но и в местном самоуправлении, а также в общественных организациях и в бизнесе.

Тем не менее, по мнению А.И. Турчинова, для нынешнего состояния государственной службы России характерно следующее: создана современная законодательная и нормативная база; развернута и получает дальнейшее развитие система профессионального обучения государственных и муниципальных администраторов, а также тех, кто планирует связать свою профессиональную судьбу с государственным делом; сформированы правовые, организационные и информационные механизмы противодействия коррупции [10, с. 23].

Все это вселяет уверенность в том, что произойдут и качественные изменения в составе административно-политической элиты общества, по крайней мере, в том ее сегменте, который относится к системе государственного и муниципального управления.

В заключение необходимо отметить, что эти изменения напрямую смогут отразиться на повышении эффективности государственного управления в контексте реализации властной миссии государства и будет сформирован кадровый потенциал для эффективного функционирования системы государственного и муниципального управления.

**Список литературы**

1. Артюхин О.А., Бусленко Н.И., Иванова Л.Л. Политическая гетерогенность как фактор неэффективности парирования угроз // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). 2012. № 3.
2. Артюхин О.А., Сазонова О.М. Публичное управление социально-политическими процессами в современной России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2012. № 2.
3. Емельянов Н.А. Региональная кадровая политика: женщина и управление // Материалы областной научно-практической конференции «Женщина и управление: социальной, правовой и экономической аспекты». -Тула, 1997.
4. Колобов О.А. Проблемы стратегического моделирования и планирования регионального устойчивого развития. // Региональные политические процессы в свете моделей устойчивого развития: россиеведческие и компаративные аспекты. Информационный бюллетень НИЦ СЭНЭКС. Октябрь 2004 – июнь 2005 гг. /Под ред. профессора А.В. Дахина. - Нижний Новгород, 2005.
5. Морозова Е. Нужны ли госслужащим политические знания? // Государственная служба. 2008. № 5.
6. Неведов В.А. Кадровая политика и национальная безопасность: современные подходы // Социум и власть. 2009. № 3.
7. Старостин А.М. Базовые аспекты стратегического целеполагания в многосоставном обществе (проектирование, планирование, управление развитием) / Сборник научных трудов конференции «Стратегическое планирование в полиэтничном макрорегионе в условиях неравномерного развития и роста напряженности». Изд-во: ЮНЦ РАН., г. Ростов-на-Дону, 3-4 октября 2013 г.
8. Сулакшин С.С., Якунин В.И. и Тимченко А.Н. Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления // Власть. 2006. №8.
9. Теория государства и права: Хрестоматия. М., 2001. Т. 1.
10. Турчинов А. И. Профессионализация и кадровая политика: Проблемы развития теории и практики. М., 1998.
11. Турчинов А. Социальное измерение государственной кадровой политики // Человек и Труд. 2001. № 7. С. 51
12. Турчинов А.И. Кадровая политика и административно-политическая элита современной России. Элитология России: современное состояние и перспективы развития: материалы Первого Всероссийского элитологического конгресса с международным участием, 7-8 октября 2013 г., Ростов-на-Дону. Ред.-изд. гр.: В.В. Рудой (руков.) и др. Том 1. – Ростов н/Д.: Изд-во ЮРИФ РАНХиГС, 2013.
13. Турчинов А.И. Социальное измерение государственной кадровой политики // Человек и Труд. 2001. № 7

**References**

1. Artyukhin O.A., Buslenko N.I., Ivanova L.L. Politicheskaya geterogennost kak fak-tor neeffektivnosti parirovaniya ugroz // Sovremennye issledovaniya sotsialnykh problem (elektronnyy nauchnyy zhurnal). 2012. № 3.
2. Artyukhin O.A., Sazonova O.M. Publichnoe upravlenie sotsialno-politicheskimi protsessami v sovremennoy Rossii // Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. 2012. № 2.
3. Yemelyanov N.A. Regionalnaya kadrovaya politika: zhenshchina i upravlenie // Materialy oblastnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Zhenshchina i upravlenie: sotsialnoy, pra-vovoy i ekonomicheskoy aspekty». -Tula, 1997.
4. Kolobov O.A. Problemy strategicheskogo modelirovaniya i planirovaniya regional-nogo ustoychivogo razvitiya. // Regionalnye politicheskie protsessy v svete modeley ustoychi-vogo razvitiya: rossievdcheskie i komparativnye aspekty. Informatsionnyy byulleten NITs SENEKS. Oktyabr 2004 – iyun 2005 gg. /Pod red. professora A.V. Dakhina. - Nizhniy Novgo-rod, 2005.
5. Morozova Ye. Nuzhny li gossluzhashchim politicheskie znaniya? // Gosudarstvennaya sluzhba. 2008. № 5.
6. Nefedov V.A. Kadrovaya politika i natsionalnaya bezopasnost: sovremennye podkho-dy // Sotsium i vlast. 2009. № 3.
7. Starostin A.M. Bazovye aspekty strategicheskogo tselepolaganiya v mnogostavnom obshchestve (proektirovanie, planirovanie, upravlenie razvitiem) / Sbornik nauchnykh trudov konferentsii «Strategicheskoe planirovanie v polietnichnom makroregione v usloviyakh nerav-

nomernogo razvitiya i rosta napryazhennosti». Izd-vo: YuNTs RAN., g. Rostov-na-Donu, 3-4 oktyabrya 2013 g.

8. Sulakshin S.S., Yakunin V.I. i Timchenko A.N. Teoreticheskie aspekty problemy effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya // *Vlast*. 2006. №8.

9. Teoriya gosudarstva i prava: Khrestomatiya. M., 2001. T. 1.

10. Turchinov A. I. Professionalizatsiya i kadrovaya politika: Problemy razvitiya teorii i praktiki. M., 1998.

11. Turchinov A. Sotsialnoe izmerenie gosudarstvennoy kadrovoy politiki // *Chelovek i Trud*. 2001. № 7. S. 51

12. Turchinov A.I. Kadrovaya politika i administrativno-politicheskaya elita sovremennoy Rossii. Elitologiya Rossii: sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya: materialy Pervogo Vserossiyskogo elitologicheskogo kongressa s mezhdunarodnym uchastiem, 7-8 oktyabrya 2013 g., Rostov-na-Donu. Red.-izd. gr.: V.V. Rudoy (rukov.) i dr. Tom 1. – Rostov n/D.: Izd-vo YuRIF RANKhiGS, 2013.

13. Turchinov A.I. Sotsialnoe izmerenie gosudarstvennoy kadrovoy politiki // *Chelovek i Trud*. 2001. № 7