

УДК 338.242.2

DOI: 10.34670/AR.2021.90.59.009

## Закономерности формирования и развития кадров государственного управления

**Буташин Дмитрий Анатольевич**

Проректор,  
Российская академия народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте РФ,  
119571, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 82/1;  
e-mail: pr\_butashin@ranepa.ru

### Аннотация

В статье представлены и проанализированы основные закономерности формирования и развития кадров государственного управления. Закономерности рассмотрены с точки зрения применения различных организационно-управленческих подходов. Особое внимание уделяется вопросам расширения практики использования социальных технологий, изменениям условий и формата трудовой деятельности государственных служащих, а также управленческим аспектам необходимости усиления значимости социальной репрезентации кадров государственного управления. По итогам представленных рассуждений становится очевидной взаимосвязь между проанализированными выше закономерностями, характеризующими особенности формирования и развития кадров государственного управления с точки зрения трансформации общей теории менеджмента в современных условиях, посредством которых достигается эффективность развития кадров государственного управления, и полученными практическими результатами, направленными на оптимизацию целого ряда функций государственного управления в исследуемой области.

### Для цитирования в научных исследованиях

Буташин Д.А. Закономерности формирования и развития кадров государственного управления // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2021. Том 11. № 1А. С. 83-91. DOI: 10.34670/AR.2021.90.59.009

### Ключевые слова

Государственная политика, инновационное развитие, российская экономика, государственное управление, кадры государственного управления.

## Введение

Одним из базовых элементов достижения эффективности системы государственного регулирования и управления российской экономикой следует признать процесс формирования и развития кадров государственного управления (см. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ). В рамках поставленной задачи, по мнению автора, необходимо определить ключевые закономерности упомянутого выше процесса с точки зрения трансформации общей теории менеджмента в современных условиях и сгруппировать их в потенциальные укрупненные группы. При этом каждая из укрупненных групп закономерностей формирования и развития кадров государственного управления должна быть сформирована с учетом влияния различных факторов и современных тенденций развития российского общества и национальной экономики (см. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ), что обусловлено необходимостью соблюдения принципов системного подхода и комплексностью проводимого научного исследования.

## Основная часть

К закономерностям экономического характера, отражающим современные социально-экономические тенденции в российской экономике и обусловленным целым рядом факторов, автор считает необходимым отнести:

- нестабильность экономической ситуации в связи с последствиями распространения коронавирусной инфекции, не только оказавшими крайне отрицательное воздействие на эффективность бизнес-процессов предпринимательского сектора, но и повлекшими за собой непредвиденные расходы государственного бюджета на федеральном и региональном уровнях в целях экономической поддержки субъектов рыночных отношений коммерческого сектора и домашних хозяйств. В качестве иллюстрации вышесказанного на рис. 1 автором представлены ключевые расходы государственного бюджета на поддержку различных категорий получателей государственной поддержки;
- функционирование российской экономики с 2014 г. в условиях ограничений и санкций со стороны стран Запада, что приводит к снижению экспортных возможностей российского производства, ухудшению макроэкономических показателей и снижению общего уровня благосостояния населения;
- необходимость развития собственного национального производства, в том числе предприятий высокотехнологичных и инновационных отраслей, в контексте реализации политики импортозамещения в реальном секторе экономики [Горбенко, 2019];
- актуальная потребность в развитии и модернизации инфраструктурных, в том числе и социального назначения, объектов на федеральном и региональном уровне, что требует дополнительного объема бюджетного финансирования. В табл. 1 автором представлена динамика изменения степени износа основных фондов в Российской Федерации на конец отчетного года.

Как видно из табл. 1, данная проблема требует оперативного вмешательства со стороны не только государства, но и предпринимательского сектора, готового осуществлять вложения в объекты инфраструктуры.

### Структура финансирования антикризисных мер



**Рисунок 1 - Структура финансирования антикризисных мер, направленных на борьбу с последствиями пандемии коронавируса в Российской Федерации, 2020 г. [О поддержке..., www]**

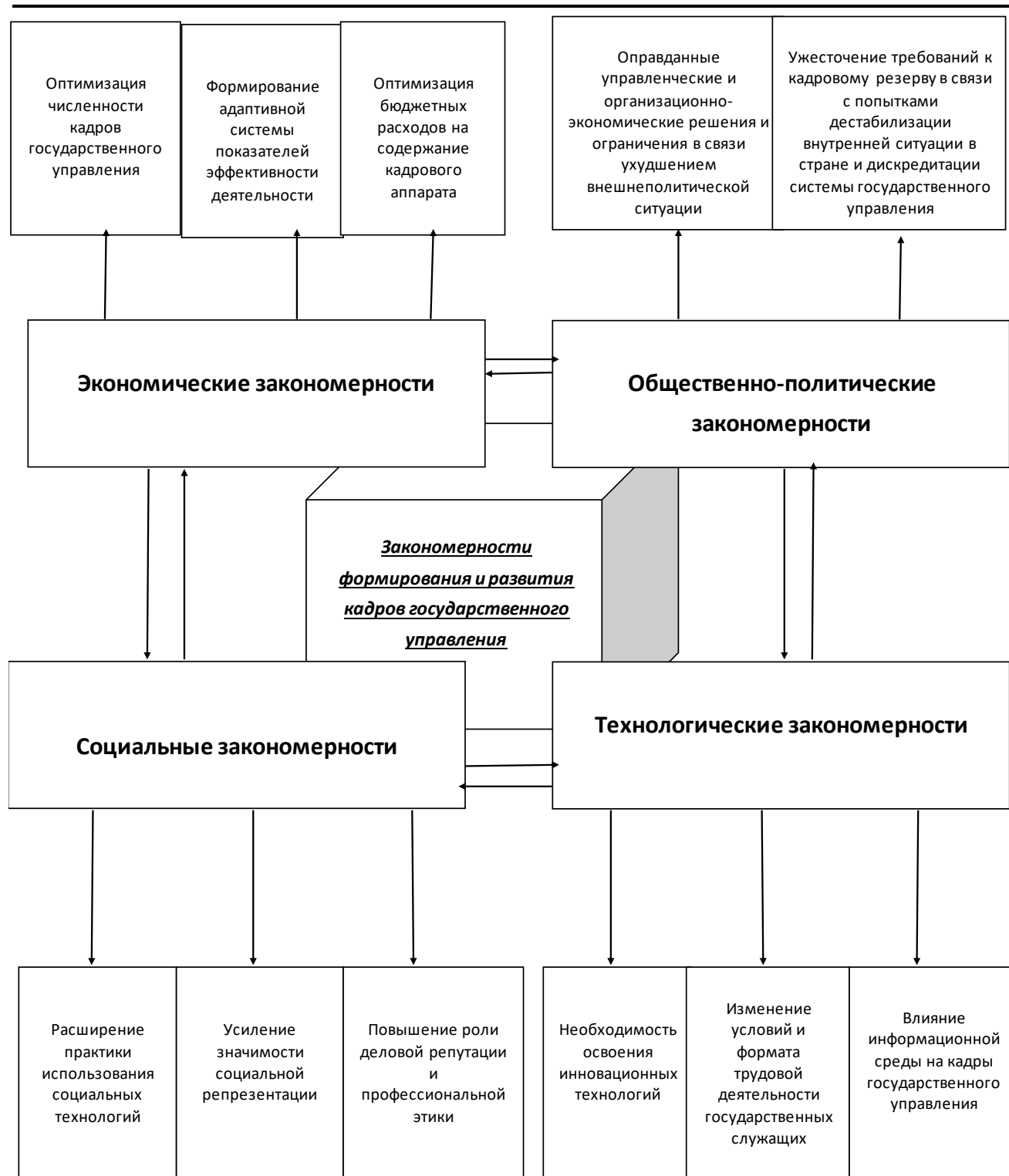
**Таблица 1 - Динамика изменения степени износа основных фондов в Российской Федерации на конец отчетного года [Основные фонды, www]**

Годы	Степень износа основных фондов, %
2000	39,3
2004	43,5
2008	45,3
2012	47,7
2013	48,2
2014	49,4
2018	46,6
2019	37,8

В качестве итога вышесказанному автор предлагает выделять целый ряд закономерностей (рис. 2), укрупненных и систематизированных в соответствии со следующими категориями:

- экономические закономерности (определяют влияние экономических факторов на систему подготовки и развития кадров государственного управления);
- общественно-политические закономерности (определяют влияние политических, нормативно-правовых и административно-управленческих факторов на систему подготовки и развития кадров государственного управления);
- технологические закономерности (определяют влияние факторов уровня развития инновационной деятельности и использования современных новшеств технологического характера на систему подготовки и развития кадров государственного управления);
- социальные закономерности (определяют влияние факторов социального, социально-культурного, организационно-психологического характера на систему подготовки и развития кадров государственного управления).

В соответствии с представленным рис. 2, автор считает необходимым уделить особое внимание наиболее важным, с позиции автора, факторным группам закономерностей.



**Рисунок 2 - Закономерности формирования и развития кадров государственного управления**

В контексте технологических закономерностей развития исследуемого управленческого процесса отдельно следует отметить насущную потребность в освоении новых инновационных технологий и методов управления, которые могут быть активно применены не только в корпоративном секторе, но и для потребностей модернизации и совершенствования системы

государственной службы в Российской Федерации [Сиротенко 2017].

Не менее значимым, по мнению автора, с точки зрения технологических закономерностей развития кадров государственного управления следует признать изменение условий и формата трудовой деятельности государственных служащих. Например, важным новаторским подходом в организации и управлении кадровым резервом системы государственного управления становится внедрение дистанционных технологий в процесс подготовки и развития кадрового обеспечения российской государственной службы [Попов, Семячков, 2019]. К числу преимуществ использования данных технологий следует отнести:

- повышение скорости и оптимизации принятия управленческих решений тактического характера;
- снижение времени на сопутствующие действия. В данном случае речь идет о сокращении необходимого времени на транспортное и материально-техническое сопровождение как образовательного процесса, так и организационных аспектов государственной службы. Например, 1 апреля 2020 г. впервые в истории нашей страны Президент России В.В. Путин провел совещание с членами Правительства Российской Федерации в дистанционном режиме в связи с резким ухудшением эпидемиологической ситуации, вызванной распространением коронавирусной инфекции на территории России [Владимир Путин..., www];
- расширение возможностей для внедрения современных инновационных технологий, основанных на цифровизации общества и российской экономической системы [Наумов, 2019].

Так, в настоящее время Правительство Российской Федерации уже обсуждает проект закона, который разрешит участвовать в судебных заседаниях посредством видеоконференций с личных телефонов и планшетов [Кабмин..., www].

Несмотря на значимость и актуальность влияния технологических факторов на проблематику подготовки и развития кадров государственного управления, центральное место в исследуемой системе закономерностей занимает блок факторов социального характера. К числу наиболее значимых факторов данной категории можно отнести следующие.

1. *Расширение практики использования социальных технологий в процессе подготовки и развития кадров государственного управления.*

Говоря о современных социальных технологиях, используемых в обеспечении эффективности государственного кадрового администрирования, заметим, что такие технологические подходы применяются строго на основе закрепленных в российском законодательстве принципов, поскольку это и проблема безопасности государства, и вопрос персональных данных государственного служащего. В этом свете становится более понятной общая стратегия государства в отношении создания и управления кадровыми блоками на государственной службе:

- невозможно обеспечить эффективную и справедливую ротацию кадров, их подготовку, переподготовку, повышение квалификации и профессиональное развитие как таковое вне первостепенного учета конкретных профессионально-личностных заслуг и достижений того или иного государственного служащего;
- к числу ключевых установок по профессиональному развитию, по организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации современных российских чиновников следует отнести принцип непрерывности образования и профессионального совершенствования.

## 2. Усиление значимости социальной репрезентации кадров государственного управления.

Репрезентативная составляющая в функционировании институтов государственной и муниципальной службы имеет первостепенное значение. Как справедливо отмечает отечественный исследователь Е.Н. Малик, наряду с высокой квалификацией специалистов, действительно способных эффективно реализовывать делегированные им политико-государственные функции, отдельную проблематику обеспечения органов государственной власти Российской Федерации и местного самоуправления составляет способность государственных гражданских служащих представлять публичную власть и обладать необходимой поддержкой населения в целях реализации вышеназванных функций [Малик, 2017, 84].

Социальные репрезентации государственной службы самым тесным образом связаны с эффективностью институционализированных способов социального взаимодействия с населением страны. Недостаточная успешность работы органов государственной власти и управления на муниципальном, региональном и федеральном уровнях, развитие такого общественно-политического негативного явления, как абсентеизм, повышение недоверия (зачастую не без оснований) к избранным органам власти – лишь неполная часть проблем общественно-государственной интеракции, осложняющейся негативными имиджевыми показателями чиновничества.

В качестве иллюстрации вышесказанного автор считает необходимым привести динамику общего доверия населения к органам государственной власти в Российской Федерации, полученную в ходе проведения ежегодного исследования общественного мнения сотрудниками Аналитического центра Юрия Левады<sup>1</sup> (табл. 2).

**Таблица 2 - Динамика общего доверия населения к органам государственной власти в РФ, % от общего числа респондентов [Одобрение..., www]**

Период	Дела идут в правильном направлении	Страна движется по неверному пути	Затруднились ответить
2000 г.	35	45	20
2004 г.	41	46	13
2008 г.	55	31	14
2012 г.	44	38	18
2014 г.	55	26	19
2016 г.	46	37	17
2018 г.	48	40	12
Январь 2020 г.	52	39	10
Март 2020 г.	48	42	10
Июль 2020 г.	42	40	18

Хоть представленные данные в целом отражают современные тенденции общественного мнения в России, однако они должны находиться в корреляции с другими факторами, оказывающими влияние на полученный результат исследования (необходимость увеличения

<sup>1</sup> Последний опрос проводился 24-25 июля 2020 г. по репрезентативной выборке населения России объемом 1617 человека в возрасте от 18 лет и старше. Исследование проводилось методом телефонных интервью (САТИ) по случайной двухосновной выборке (RDD) номеров мобильных и стационарных телефонов. Статистическая погрешность не превышает 2,4%. Распределение ответов приводится в процентах от общего числа опрошенных.

количества и категорий респондентов, расширение географии исследования, коррекция поставленных вопросов, использование инновационных методов и технологических инструментов проведения цифровых опросов населения и т. д.).

### Заключение

По итогам представленных рассуждений становится очевидной взаимосвязь между проанализированными выше закономерностями, характеризующими особенности формирования и развития кадров государственного управления с точки зрения трансформации общей теории менеджмента в современных условиях, посредством которых достигается эффективность развития кадров государственного управления, и полученными практическими результатами, направленными на оптимизацию целого ряда функций государственного управления в исследуемой области, в том числе:

- повышение эффективности планирования потребности в кадровом обеспечении на федеральном, региональном и муниципальном уровне на основе обеспечения функциональной зависимости ротации кадров государственного управления в зависимости от персонализированных результатов;
- рост производительности труда кадров государственного управления как за счет автоматизации процесса принятия управленческих решений и осуществления государственных услуг, так и за счет оптимального перераспределения обязанностей и полномочий исходя из фактических способностей и сформированных профессиональных компетенций каждого конкретного государственного служащего;
- обеспечение прозрачности принятия решений относительно кадровых перестановок и изменений в иерархии государственного управления на основе четко обоснованных результатов деятельности конкретной персоналии на протяжении всего срока государственной службы;
- снижение уровня коррупционной составляющей и уменьшение ее влияния при принятии решений, связанных как с ротацией кадров государственного управления, так и с первичным отбором и непосредственной деятельностью конкретного госуправленца;
- улучшение социального эффекта от реализации организационного механизма нематериального и финансового стимулирования государственных служащих в зависимости от достигнутых результатов в соотношении со стратегией государственного развития объекта управления (отрасли, территории или региона).

### Библиография

1. Владимир Путин провел совещание с членами правительства в дистанционном режиме. URL: <https://tg.ru/2020/04/02/putin-provel-soveshchanie-s-chlenami-pravitelstva-v-distancionnom-rezhime.html>
2. Горбенко А.С. Институционализация государственной службы // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Новые контуры социальной реальности». Ставрополь, 2019. С. 77-79.
3. Кабмин предлагает разрешить участие в заседаниях судов с помощью телефонов и планшетов. URL: <https://tass.ru/obschestvo/11047719>
4. Малик Е.Н. Политика обеспечения кадровой безопасности в системе государственного управления: направления и приоритеты // Среднерусский вестник общественных наук. 2017. Т. 12. № 2. С. 83-88.
5. Наумов В.Б. Общие вызовы права и государственного управления в цифровую эпоху // Ленинградский юридический журнал. 2019. № 1. С. 43-57.
6. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 27.07.2004 № 79-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 07.07.2004: одобрен Советом Федерации Федер. Собр.

- Рос. Федерации 15.07.2004. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/)
7. О поддержке малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации в условиях изменившейся экономической ситуации, вызванной распространением новой коронавирусной инфекции. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/msp\\_covid\\_19.html](https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/msp_covid_19.html)
  8. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 27.05.2003 № 58-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 25.04.2003: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 14.05.2003. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_42413/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/)
  9. Одобрение органов власти и доверие политикам. URL: <https://www.levada.ru/2020/07/29/odobrenie-organov-vlasti-i-doverie-politikam/>
  10. Основные фонды. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14304>
  11. Попов Е.В., Семячков К.А. Инструментарий развития цифровых технологий в государственном секторе // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2019. Т. 15. № 9. С. 1714-1732.
  12. Сиротенко М.В. Закономерности и факторы эффективности системы государственного управления на мезоуровне // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2017. № 11. С. 1213-1215.

## **Regularities in the formation and development of public administration personnel**

**Dmitrii A. Butashin**

Pro-Rector,  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
119571, 82/1 Vernadskogo av., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: [pr\\_butashin@ranepa.ru](mailto:pr_butashin@ranepa.ru)

### **Abstract**

The article aims to carry out an analysis of the main patterns of the formation and development of public administration personnel. It considers these patterns from the perspective of the application of various organizational and managerial approaches. Special attention is paid to the issues of expanding the practice of using social technologies, changes in the conditions and format of labor activities of civil servants, as well as the managerial aspects of the need to enhance the importance of social representation of public administration personnel. Having considered regularities in the formation and development of public administration personnel with due regard to the legal framework and taking into account the results of the arguments presented in the article, the author of the article comes to the conclusion that it becomes obvious that there is some interrelation between the analyzed patterns that characterize the features of the formation and development of public administration personnel from the perspective of the transformation of the general theory of management under modern conditions, through which the effectiveness of the development of public administration personnel is achieved, and the obtained practical results that are aimed at optimizing a number of public administration functions in the area under study.

### **For citation**

Butashin D.A. (2021) *Zakonomernosti formirovaniya i razvitiya kadrov gosudarstvennogo upravleniya* [Regularities in the formation and development of public administration personnel]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 11 (1A), pp. 83-91. DOI: 10.34670/AR.2021.90.59.009



## Keywords

State policy, innovative development, Russian economy, public administration, public administration personnel.

## References

1. Gorbenko A.S. (2019) *Institutsionalizatsiya gosudarstvennoi sluzhby* [The institutionalization of public service]. *Materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii "Novye kontury sotsial'noi real'nosti"* [Proc. Conf. "New contours of social reality"]. Stavropol, pp. 77-79.
2. *Kabmin predlagaet razreshit' uchastie v zasedaniyakh sudov s pomoshch'yu telefonov i planshetov* [The Council of Ministers proposes to allow participation in court sessions using phones and tablets]. Available at: <https://tass.ru/obschestvo/11047719> [Accessed 10/02/21].
3. Malik E.N. (2017) *Politika obespecheniya kadrovoy bezopasnosti v sisteme gosudarstvennogo upravleniya: napravleniya i priority* [The HR security policy in the public administration system: directions and priorities]. *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk* [Central Russian journal of social sciences], 12 (2), pp. 83-88.
4. Naumov V.B. (2019) *Obshchie vyzovy prava i gosudarstvennogo upravleniya v tsifrovuyu epokhu* [Common challenges of law and public administration in the digital age]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal* [Leningrad law journal], 1, pp. 43-57.
5. *O gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 27.07.2004 № 79-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 07.07.2004: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 15.07.2004* [On the public civil service of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 79-FZ of July 27, 2004]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/) [Accessed 10/02/21].
6. *O podderzhke malogo i srednego predprinimatel'stva v Rossiiskoi Federatsii v usloviyakh izmenivsheysya ekonomicheskoi situatsii, vyzvannoi rasprostraneniem novoi koronavirusnoi infektsii* [On supporting small and medium-sized businesses in the Russian Federation in the context of the changed economic situation caused by the spread of the novel coronavirus infection]. Available at: [https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/msp\\_covid\\_19.html](https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/msp_covid_19.html) [Accessed 10/02/21].
7. *O sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 27.05.2003 № 58-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 25.04.2003: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 14.05.2003* [On the public service system of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 58-FZ of May 27, 2003]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_42413/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/) [Accessed 10/02/21].
8. *Odobrenie organov vlasti i doverie politikam* [Government approval and trust in politicians]. Available at: <https://www.levada.ru/2020/07/29/odobrenie-organov-vlasti-i-doverie-politikam/> [Accessed 10/02/21].
9. *Osnovnye fondy* [Fixed assets]. Available at: <https://rosstat.gov.ru/folder/14304> [Accessed 10/02/21].
10. Popov E.V., Semyachkov K.A. (2019) *Instrumentarii razvitiya tsifrovyykh tekhnologii v gosudarstvennom sektore* [Tools for the development of digital technology in the public sector]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'* [National interests: priorities and security], 15 (9), pp. 1714-1732.
11. Sirotenko M.V. (2017) *Zakonomernosti i faktory effektivnosti sistemy gosudarstvennogo upravleniya na mezourovne* [Regularities and factors in the effectiveness of the public administration system at the meso-level]. *Konkurentosposobnost' v global'nom mire: ekonomika, nauka, tekhnologii* [Competitiveness in the global world: economics, science, technology], 11, pp. 1213-1215.
12. *Vladimir Putin provel soveshchanie s chlenami pravitel'stva v distantsionnom rezhime* [Vladimir Putin held a meeting with members of the government remotely]. Available at: <https://rg.ru/2020/04/02/putin-provel-soveshchanie-s-chlenami-pravitelstva-v-distancionnom-rezhime.html> [Accessed 10/02/21].