

РАЗВИТИЕ ОТРАСЛЕВОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

УДК 342.5:338.108.2

JEL M51

DOI 10.26425/1816-4277-2018-10-54-58

Зуденкова Светлана Александровна
канд. экон. наук, ФГБОУ ВО «Финансовый
университет при Правительстве Российской
Федерации», г. Москва
e-mail: zudenkova_s.a@mail.ru

К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ КОНЦЕПЦИИ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

***Аннотация.** Совершенствование государственного управления предполагает дальнейшее развитие института государственной гражданской службы. Повышение престижа государственной гражданской службы не может осуществляться без использования и комбинирования различных кадровых технологий, что в свою очередь предъявляет повышенные требования к содержанию кадровой политики, объясняет необходимость ее формализации в виде концепции кадровой политики. Проведенный анализ показал, что в Российской Федерации практически отсутствует опыт формирования концепции кадровой политики в государственных органах, выявлены основные проблемы разработки и реализации концепции кадровой политики.*

***Ключевые слова:** концепция кадровой политики, кадровое обеспечение, государственная гражданская служба, государственное управление, управление персоналом.*

Zudenkova Svetlana
Candidate of Economic Sciences,
«Financial University under the government
of the Russian Federation», Moscow
e-mail: zudenkova_s.a@mail.ru

TO THE QUESTION OF THE FORMATION OF THE CONCEPT OF THE PERSONNEL POLICY OF PUBLIC AUTHORITIES

***Abstract.** Governance improving assumes the further development of the Civil Service Institute. Increase of the prestige of the State civil service can not be realized without using and combining various human resource technologies, which in turn places high requirements to the personnel policy, explains the need for its formalization as the concept of personnel policy. The analysis revealed, that in Russian Federation there is virtually non-existent concept of personnel policy in State authorities, identified the main challenges of designing and implementing the concept of personnel policy.*

***Keywords:** the concept of the personnel policy, staffing, State civil service, public administration, personnel management.*

Одно из актуальных направлений совершенствования государственного управления – реформирование института государственной гражданской службы. Именно от деятельности государственных гражданских служащих зависит повышение эффективности государственного управления, что является одной из целей проводимой реформы. По данным Росстата в Российской Федерации (далее – РФ) на конец 2017 г. численность работников, замещающих должности гражданской службы в федеральных государственных органах составила 38,3 тыс. человек или 77,0 % от общей численности работников этих органов. Штаты должностей гражданской службы были укомплектованы на 85,9 % (в 2016 г. – на 85,6 %) [10]. Обеспечение государственной службы высококвалифицированными и профессионально подготовленными кадрами невозможно без применения действенных кадровых инструментов и технологий, что требует наличия и планомерной реализации кадровой политики в конкретном органе государственного управления.

Основываясь на классических и современных теориях управления персоналом (в т. ч. достижениях отечественной школы по управлению персоналом), современные исследователи уделяют значительное

внимание проблемам кадровой политики в органах государственной власти [6; 9]. Например, С. Г. Еремин рассматривает взаимосвязь кадровой политики государственного органа и национальной кадровой политикой [5]. О. В. Панина и Л. А. Плотицына акцентируют внимание на общественно-значимых показателях результативности органов власти, т. е. возможности оценки вклада государственных служащих в решение задач государственного управления [7]. Е. Д. Богатырев изучает проблему идентификации и состава кадрового резерва для государственных органов, исследует специфику работы с ним [4]. Коллектив авторов под руководством С. Е. Прокофьева, А. М. Беляева выявил особенности использования различных кадровых технологий в органах власти [8]. Вместе с тем, отдельные научно-практические проблемы формирования и реализации кадровой политики в органах государственного управления требуют своего решения.

Отсутствие формализованной кадровой политики в государственном органе оказывает негативное влияние на реализацию функционала органа по управлению кадрами. Отсутствие системности усугубляет имеющиеся проблемы на государственной гражданской службе: отсутствие профессиональных HR-специалистов и психологов при проведении конкурса на должность, недостаточный уровень проработанности конкурсных заданий, недостаточная прозрачность и объективность при проведении конкурсов, несовершенство действующего законодательства и научно-методического обеспечения системы отбора кадров и другие.

Выделим основные сложности при разработке и реализации кадровой политики государственного органа.

1. Жесткая регламентация государственной гражданской службы действующим законодательством. Так, в законодательных актах определены требования к государственным служащим по уровню квалификации, возрасту (Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27.07.2004 г.) [1]. Карьерный рост государственных гражданских служащих также регламентирован (определены категории и группы), не допускается создание «новых должностей».

2. «Слабость» кадровых служб государственных органов, в функции которых не входит формализация кадровой политики.

Концепцию кадровой политики следует рассматривать как систему официально установленных направлений работы с кадрами, осуществляемых специально уполномоченными субъектами. Такими субъектами могут выступать кадровые службы органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – РФ), должностные лица. Таким образом, кадровая политика – совокупность аргументированных и объективно необходимых мероприятий, проводимых органами государственной власти в отношении кадрового потенциала, для его формирования, развития и совершенствования. Концепция кадровой политики, как правило, предполагает длительный период реализации, поэтому от качества формализации кадровой политики будут зависеть результаты управления кадрами в государственном органе.

Проведенный анализ показал, что в органах государственного управления (на федеральном уровне) формализации кадровой политики уделяется недостаточное внимание. Доступны для сравнительного анализа оказались лишь концепции кадровой политики Федеральной налоговой службы (далее – ФНС) и Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС России) [2; 3]. Указанные документы приняты приблизительно в одно и то же время, имеют сопоставимый срок реализации. Рассмотрим подробнее структуру данных концепций (табл. 1).

Таблица 1

Сравнительный анализ структуры концепции кадровой политики

| Раздел | Структура концепции ФНС | Структура концепции МЧС |
|--------|---|---|
| I | Общие положения | Общие положения |
| II | Цель, задачи и принципы кадровой политики | Введение |
| III | Обоснование способов решения задач | Общие положения |
| IV | Этапы и сроки реализации Концепции | Состояние кадрового обеспечения МЧС России и обоснование необходимости разработки Концепции |

| Раздел | Структура концепции ФНС | Структура концепции МСЧ |
|------------|---|--|
| V | Система мероприятий | Цель, задачи и принципы кадровой политики МЧС России |
| VI | Система мониторинга и контроля за реализацией Концепции | Основные направления кадровой политики МЧС России, этапы и мероприятия по их реализации |
| VII | - | Ожидаемые результаты и предполагаемая эффективность реализации Концепции кадровой политики МЧС России на период до 2020 г. |
| Приложение | | |
| | План мероприятий по реализации Концепции кадровой политики Федеральной налоговой службы | <p>Примерный табель оснащенности средствами связи, вычислительной и организационной техникой</p> <p>Штатный норматив численности личного состава управления (отдела) кадров, воспитательной работы и психологического обеспечения территориального органа</p> <p>Программа развития кадровой службы МЧС России на период до 2020 г.</p> <p>Характеристика и порядок расчета показателей реализации программы</p> |

Составлено автором по материалам исследования.

Из данных таблицы следует, что, в органах государственной власти отсутствует единый шаблон для описания концепции. Концепция кадровой политики МЧС России имеет более развернутую структуру: введение, основные понятия, состояние кадрового обеспечения, ожидаемые результаты, а также паспорт программы развития кадровой службы.

Реализация концепции кадровой политики в каждом рассматриваемом органе власти предполагает прохождение 3-х этапов. В ФНС I этап (2011-2012 гг.) связан с программно-целевым планированием; II этап (2013-2017 гг.) – реализация; III этап (2017-2020 гг.) – анализ полученных результатов [3]. В МСЧ на I этапе (2010-2011 гг.) осуществляется кадровое обеспечение реформирования системы МЧС России; на II этапе (2012-2015 гг.) – кадровое обеспечение развития системы МЧС России; на III этапе (2016-2020 гг.) – кадровое обеспечение совершенствования системы МЧС России [2]. К сожалению, информация об итогах реализации кадровой политики отсутствует.

Главной частью концепции кадровой политики являются цель и задачи, поставленные для ее достижения. Среди задач, определенных в концепции ФНС, указано развитие системы планирования кадровых ресурсов, повышение профессионального уровня, социальная и правовая защита и обеспечение работы кадровых подразделений налоговых органов в соответствии с принципами и требованиями современной теории научного управления человеческими ресурсами. В свою очередь, задачи, определенные концепцией кадровой политики МЧС России, в большей степени затрагивают кадровую работу, включая развитие нормативно-правового обеспечения кадровой деятельности, вопросы найма, профессионального развития, повышения квалификации, эффективное использование кадров, мотивацию, создание условий противодействия коррупции, социальные права и гарантии, использование таких кадровых технологий как наставничество, ротацию, а также создание кадрового резерва. Поэтому с точки зрения целеполагания, концепция кадровой политики МЧС России наиболее полно охватывает основные направления работы с кадрами.

В результате изучения мероприятий, включенных в концепции кадровой политики рассматриваемых государственных органов, можно констатировать, что, хотя они и затрагивают практически все направления кадровой политики, но не конкретизированы и не структурированы. Например, в концепции ФНС не предусмотрены мероприятия по антикоррупционной деятельности. Стоит отметить, что в обоих документах присутствует описание механизмов реализации кадровой стратегии: в концепции ФНС механизмы реализации Концепции представлены со сроками (утвержден План мероприятий по реализации Концепции), в концепции МЧС России представлена программа развития кадровой службы МЧС России на период до 2020 г., где отражены целевые индикаторы эффективности реализации Программы:

- укомплектованность кадрами системы МЧС России (процент от штатной численности);
- текучесть кадров в системе МЧС России (процент уволенных к штатной численности);
- количество уволенных по отрицательным мотивам (процент от числа уволенных);
- количество сотрудников кадровых органов (процент от потребности);
- техническая оснащенность кадровых органов (процент укомплектованности средствами связи, вычислительной техникой и вспомогательными техническими средствами, обеспеченность необходимыми помещениями).

Таким образом, обозначим ключевые моменты, которые должны быть отражены в концепции кадровой политики государственного органа:

- наличие определения кадровой политики государственного органа;
- наличие структуры кадровой политики: целей, задач, приоритетных направлений кадровой политики;
- наличие каждого из ключевых направлений кадровой политики как инструмента реализации кадровой политики;
- анализ внешней и внутренней ситуации в сфере кадрового управления;
- наличие мероприятий по реализации концепции;
- наличие численных или бинарных (да/нет) показателей для оценки темпов реализуемости кадровой политики.

Формализация кадровой политики государственного органа позволит систематизировать работу кадровых служб, сделает более прозрачным управление кадрами на государственной службе.

Библиографический список

1. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.08.2018).
2. Приказ от 01.07.2010 г. № 306 «О реализации решения коллегии МЧС России от 16.06.2010 г. № 4/II «Об утверждении концепции кадровой политики МЧС России на период до 2020 года». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.mchs.gov.ru/law/Normativno_pravovie_akti_Ministerstva/item/33148074 (дата обращения: 10.08.2018).
3. Приказ Федеральной налоговой службы от 11.07.2011 г. № ММВ-7-4/436@ «Об утверждении Концепции кадровой политики Федеральной налоговой службы». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.nalog.ru/rn77/news/archive/3825948/> (дата обращения 10.08.2018).
4. Богатырев, Е. Д. Совершенствование работы с кадровым резервом федерального государственного органа // Управленческие науки. – 2012. – № 1. – С. 13-21.
5. Еремин, С. Г. К вопросу о содержании и основных элементах кадровой политики в государственных органах власти // Экономика и предпринимательство. – 2017. – № 9-2 (86-2). – С. 59-61.
6. Кибанов, А. Я. Кадровая политика и стратегия управления персоналом. – М.: Проспект, 2012. – 64 с.
7. Панина, О. В. Разработка методики определения общественно-значимых показателей результативности федеральных органов исполнительной власти / О. В. Панина, Л. А. Плотницына // Управленческие науки в современном мире. – 2015. – Т. II. – № 1. – С. 729-736.
8. Современные кадровые технологии в органах власти: Монография // Под общ. ред. С. Е. Прокофьева, А. М. Беляева, С. Г. Еремина. – М.: Юстицинформ, 2015. – 662 с.
9. Каштанова, Е. В. и др. Управление карьерным ростом государственных гражданских служащих / Е. В. Каштанова, В. Г. Коновалова, Т. В. Лукьянова, А. С. Лобачева, Д. Ю. Знаменский, В. А. Столярова. – Москва, 2015. Сер. Научная мысль. – 246 с.
10. Чиновники в России: численность и зарплата за 2017 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://regnum.ru/news/2386970.html>13 (дата обращения: 10.08.2018).

References

1. Federalnyj zakon «O gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe RF» ot 27.07.2004. № 79-FZ [*Federal law «On State civil service of the Russian Federation» dated July 27, 2004 № 79-FZ*]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 10.08.2018).
2. Prikaz ot 1.07.2010. № 306 «O realizatsii resheniya kollegii MCHS Rossii ot 16.06.2010 № 4/II «Ob utverzhdenii kontsepcii kadrovoy politiki MCHS Rossii na period do 2020 goda» [*Order from July 1, 2010 № 306 «On implementation of the decision of the Collegium of the Ministry of emergency measures of Russia from June 16, 2010 N 4/II» on approval of the concept of Emercom's personnel policy for the period up to the year 2020*]. Available at: http://www.mchs.gov.ru/law/Normativno_pravovie_akti_Ministerstva/item/33148074 (accessed 10.08.2018).
3. Prikaz Federalnoi nalogovoi sluzhby ot 11.07.2011 N MMV-7-4/436@ «Ob utverzhdenii Kontseptsii kadrovoy politiki Federalnoi nalogovoi sluzhby» [*Order of the federal tax service from July 11, 2011 N IIM-7-4/436 @ «On approval of the concept of the personnel policy of the federal tax service»*]. Available at: <https://www.nalog.ru/rn77/news/archive/3825948/> (accessed 10.08.2018).
4. Bogatyrev E. D. Sovershenstvovanie raboty s kadrovym rezervom federalnogo gosudarstvennogo organa [*Improvement of work with the personnel pool of federal State body*]. Upravlencheskie nauki [*Management science*], 2012, I. 1, pp. 13-21.
5. Eremin S. G. K voprosu o sodержanii i osnovnykh elementakh kadrovoy politiki v gosudarstvennykh organakh vlasti [*To the issue of the content and the main elements of the personnel policy of the authorities*]. Ekonomika i predprinimatel'stvo [*Economics and entrepreneurship*], 2017, I. 9-2 (86-2), pp. 59-61.
6. Kibanov A. YA. Kadrovaya politika i strategiya upravleniya personalom [*HR policy and strategy of personnel management*]. M.: Prospekt, 2012, 64 p.
7. Panina O. V., Plotnitsyna L. A. Razrabotka metodiki opredeleniya obshchestvenno-znachimyykh pokazatelei rezultativnosti federal'nykh organov ispolnitelnoi vlasti [*Development of a methodology for identifying socially significant performance indicators federal bodies of executive power*]. Upravlencheskie nauki v sovremennom mire [*Management science in the modern world*], 2015, V. II, I. 1, pp. 729-736.
8. Sovremennye kadrovye tekhnologii v organakh vlasti: Monografiya [*Modern human technology in Government*] // Pod obshh. red. Prokof'eva S. E., Belyaeva A. M., Eremina S. G. M.: YUsticinform, 2015, 662 p.
9. Kashtanova E. V., Konovalova V. G., Luk'yanova T. V., Lobacheva A. S., Znamenskii D. YU., Stolyarova V. A. Upravlenie karyernym rostom gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh. [*The Office of career civil servants*]. Moskva, 2015, Ser. Nauchnaya mysl', 246 p.
10. Chinovniki v Rossii: chislennost' i zarplata za 2017 god. [*Officials in Russia: the number and salary for the year 2017*]. Available at: <https://regnum.ru/news/2386970.html>13 (accessed 10.08.2018).