

Бячкова Наталия Борисовна
Пермский институт ФСИН России
Пермский государственный национальный исследовательский университет

Проблемы кадрового менеджмента государственной гражданской службы

Аннотация. В статье обсуждается актуальная проблема современного менеджмента: проблемы управления кадрами на государственной гражданской службе. Сложность реализации эффективной кадровой политики на государственной службе во многом связана с процессом формирования модели гражданской службы в целом. В статье обсуждаются модели государственной службы, кадровые проблемы и возможные причины их возникновения, препятствующие формированию эффективного кадрового состава. Анализируется возможность использования позитивного зарубежного опыта: преимущества и ограничения различных моделей управления. Анализируются современные кадровые технологии (ротация кадров, совместные с вузами образовательные программы, система внутреннего обучения, конкурс, аутсорсинг, цифровые технологии), которые могут быть использованы в деятельности государственной гражданской службы, обсуждается их правовое обоснование и сложности реализации.

Ключевые слова: кадровый менеджмент, государственная гражданская служба, кадровые технологии, модель гражданской службы.

Byachkova Natalia Borisovna
Perm Institute of the FPS of Russia
Perm State National Research University

Problems of personnel management in the civil service

Annotation. The article discusses the current problem of modern management: problems of personnel management in the public civil service. The complexity of implementing effective personnel policies in the public service is largely related to the process of shaping the model for the civil service as a whole. The article discusses public service models, personnel problems and possible causes of their occurrence that hinder the formation of an effective staff. The possibility of using positive foreign experiences is analyzed: advantages and limitations of different management models. Analyzing modern personnel technologies (staff rotation, joint educational programs with universities, internal training system, competition, outsourcing, digital technologies), which can be used in the activities of the public civil service, their legal basis and complexity of implementation are discussed.

Key words: personnel management, public civil service, human resources technologies, model of public civil service.

Современная государственная гражданская служба невозможна без высоко квалифицированных служащих, основная задача которых состоит в обеспечении населения качественными услугами, формировании доверия граждан государству. Лобанов С. В., Шевченко А. Е. считают, что государственная кадровая политика двух последних десятилетий в нашей стране обусловлена проводимыми реформами и возрастающими требованиями к эффективности чиновничьего аппарата [9]. Стоит согласиться с этим мнением, при этом важно подчеркнуть, что кадровая политика в сфере государственной гражданской службы, с нашей точки зрения, реализуется в соответствии с формированием российской модели управления, которая призвана включить в себя лучший опыт различных

моделей управления. Охарактеризуем основные модели управления. Хорошо известна классификация Старовойтова А.В., который выделил четыре модели государственной гражданской службы: централизованная закрытая модель, реализуемая в унитарном государстве; относительно децентрализованная закрытая модель (в федеративном государстве); относительно децентрализованная открытая модель (в унитарном государстве); децентрализованная открытая модель (в федеративном государстве) [11].

Закрытая модель государственной гражданской службы характеризуется высоким уровнем нормативной регламентации, «закрытой» системой подбора кадров на государственную гражданскую службу; высоким правовым и социальным статусом государственных служащих, при котором заработная плата и льготы в основном зависят от стажа государственной службы и занимаемой должности. Вариантами закрытой модели является централизованная закрытая модель и относительно децентрализованная закрытая модель. Особенностью централизованной закрытой модели является наличие конкурсной системы отбора кадров для госслужбы. Относительно децентрализованная закрытая модель, в свою очередь, характеризуется высокой ролью политических назначений в системе государственной гражданской службы; многоступенчатая система отбора кадров для государственной службы из выпускников высших учебных заведений с наилучшей успеваемостью, а также высокий социальный статус государственного гражданского служащего, который обеспечен высоким уровнем правовой и социальной защищенности служащего.

Открытая модель государственной гражданской службы характеризуется отсутствием четко организованной системы нормативно-правового регулирования служебных отношений, открытой конкурсной системой набора кадров на государственную гражданскую службу, зависимостью оплаты труда и должностного роста от результатов работы государственного гражданского служащего. Вариантом открытой модели является относительно децентрализованная открытая модель, которая предполагает разделение всех правительственных учреждений на центры формирования политики и учреждения, исполняющие решения. При этом государственная служба с единой тарифной сеткой, привилегиями, пенсионным обеспечением была сохранена лишь для служащих центров формирования политики, а в учреждениях, исполняющих решения реализуется служба по контракту. Это, безусловно, позволяет сократить численность государственных служащих, объем их льгот и привилегий. С другой стороны, реализация такой модели существенно снижает престиж и привлекательность государственной службы. Еще один вариант открытой модели - децентрализованная открытая модель предполагает наличие единой системы должностей, окладов и квалификационных экзаменов для значительной части государственных служащих. Служащим запрещено участвовать в избирательных кампаниях, а также использовать служебное положение в интересах какой-либо политической партии.

Грекова Ж.В., в свою очередь, выделяет пять моделей: традиционную, «рыночную», «участвующую», «гибкую», «дерегулированную» [8]. Характерной особенностью традиционной модели является ее ориентация на существующую власть. Традиционная модель имеет, как правило, линейную структуру и директивный способ регулирования. «Рыночная» модель госслужбы характерна для США. Основной целью «рыночной» госслужбы является обслуживание граждан, предоставление им государственных услуг. «Участвующая» («континентальная», «закрытая») модель госслужбы представлена в Германии и Франции. Основным отличием данной модели является наличие неформальных способов регулирования деятельности чиновников: общественный контроль, контроль за репутацией госслужащих. «Гибкая» модель организации механизма государственной службы реализована в Японии. Сущность модели заключается в наличии процедуры конкурса при найме сотрудников. Причем претендовать на должность государственного служащего может любой кандидат. Выбор происходит на основе заслуг человека. Все граждане имеют доступ к информации о вакансиях и к системе расчета баллов

профессиональной пригодности кандидата для замещения вакантной должности. «Дерегулированная» («англосаксонская», «открытая») модель госслужбы, реализованная в Великобритании, характеризуется формированием кадрового аппарата государственной службы посредством использования системы «открытого» подбора кадров на основе имеющегося у кандидата профессионального опыта руководства вне рамок официальных должностей публичной службы. Отбор на замещение государственных должностей происходит через проведение общего конкурса среди лиц, не проходящих службу в государственных учреждениях. Таким образом достигается реализация принципа политической незаинтересованности и беспристрастности кадрового аппарата.

Грекова Ж.В. считает, что каждая модель по-своему привлекательна, однако, каждая имеет свои ограничения. Так, основной проблемой «рыночной» модели госслужбы является обеспечение ответственности и подотчетности, «участвующая» модель сталкивается с проблемой соблюдения прав и ответственности при делегировании полномочий, проблема «гибкой» модели в возможном нарушении прав граждан в погоне за обеспечением эффективности, «дерегулированной» - обеспечение антикоррупционной устойчивости [8].

Дискуссия о «лучшей» модели государственной гражданской службы в отечественной науке не закончена. С нашей точки зрения, российская модель, стремясь соответствовать всевозрастающим требованиям общества к эффективности госслужбы, может реализовать лучший зарубежный опыт. Такие характеристики как наличие обязательного конкурсного отбора при приеме на работу, общественный контроль за деятельностью чиновников, качество предоставления услуг гражданам как критерий оценивания эффективности государственной службы — могли бы, по нашему мнению, стать важными факторами повышения статуса государственной службы в российском обществе. Отметим, что кадровая политика, реализуемая в структуре государственной службы, является неотъемлемым компонентом процесса формирования эффективной модели управления.

В Указе Президента РФ от 11.08.2016 № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» первым направлением модернизации государственной гражданской службы является совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы РФ и повышение качества его формирования [2]. Указ закрепил необходимость объективности и прозрачности процедуры проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение в кадровый резерв государственных органов. Для достижения этой цели предполагалось внедрение единой методики проведения конкурсов, обеспечение кандидатам возможности представления в электронном виде документов для участия в конкурсе, создание единого специализированного информационного ресурса для самостоятельного профессионального развития государственных гражданских служащих, а также внедрение новых форм профессионального развития государственных гражданских служащих, обеспечивающие повышение эффективности их профессиональной служебной деятельности, а также дополнительные механизмы финансирования профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих исходя из потребности федеральных государственных органов.

Основные направления формирования кадрового состава гражданской службы были сформулированы еще в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. В гл. 13 ст. 60 определены приоритетные направления формирования кадрового состава гражданской службы России:

- подготовка кадров для гражданской службы и профессиональное развитие гражданских служащих;
- содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе;
- ротация гражданских служащих;
- формирование кадрового резерва и его эффективное использование;

- оценка результатов профессиональной служебной деятельности гражданских служащих посредством проведения аттестации;
- применение современных кадровых технологий при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении [4].

Сегодня многие из этих направлений достаточно успешно реализуются в сфере государственной гражданской службы. Несмотря на это наблюдается существенный кадровый дефицит, который чаще всего выражается в «старении» персонала гражданской службы. По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) работать на государственной службе хотел бы сегодня каждый пятый россиянин (20%), при этом за последние пять лет больше стало тех, кого эта сфера занятости не привлекает (с 62 до 75%). Тех, кто хочет работать (или уже работает) госслужащим, в этой деятельности больше всего привлекает зарплата (31%) и наличие льгот (28%). Служение на пользу Родине является главным аргументом только в 16% случаев. В числе прочих причин - стабильность (10%), интересная работа, наличие привилегий (по 5%), престижность (4%), карьерный рост, желание работать по профессии (по 3%), наличие связей (2%). С 2017 года граждане России при выборе работы стали меньше полагаться на случай и больше руководствоваться размером зарплаты, своими интересами, востребованностью профессии на рынке труда, престижностью [1]. В целом, можно говорить, что авторитет и репутация государственной службы в обществе не высока. В определенной степени это можно объяснить нарушениями, которые встречаются при реализации кадровых технологий. Так, Беляев А. М., Передня Д. Г., изучив опыт конкурсной процедуры на замещение вакантных должностей в ряде министерств РФ, приходят к выводу, что «на практике процедуры конкурсного отбора в значительной степени не свободны от формализма, субъективизма и других нарушений» [5; с.181]. Попова О. В. также считает, что «сегодня в ходе правоприменительной практики допускаются многочисленные нарушения положений действующего законодательства, регулирующих конкурсный порядок замещения должностей гражданской службы. Состав конкурсных комиссий не соответствует установленным требованиям. В частности, в составы конкурсных комиссий в качестве независимых экспертов неправомерно включаются представители подведомственных государственному органу предприятий и учреждений. Нарушается порядок приглашения независимых экспертов. Фактически кандидатуры независимых экспертов определяются председателем конкурсной комиссии» [10; с.22]. Немало негативных отзывов и в отношении технологии формирования кадрового резерва. По замечанию Бэйстро П., характерными для всех моделей комплектования и деятельности государственной службы дисфункциями, наблюдаемыми на практике, являются, как правило: политические назначения и внутренние назначения (переводы), практика дискриминации [6].

Помимо этого важно отметить, что кадровая работа в сфере государственной службы нуждается во внедрении в постоянную практику методик, которые уже положительно зарекомендовали себя в сфере бизнеса.

Одно из наиболее эффективных решений проблемы кадров — создание системы внутреннего обучения и повышения квалификации персонала, что помогает ликвидировать существующие пробелы в компетенциях.

Использование ротации как технологии повышения квалификации способствует не только повышению квалификации сотрудников, но и способствует реализации принципа взаимозаменяемости сотрудников. Возможности данной технологии были подробно рассмотрены нами в более ранней публикации [7].

Некоторые предприятия и организации создают образовательные программы совместно с вузами, чтобы готовить будущих специалистов с нужными навыками и, в то же время, гарантировать выпускникам трудоустройство.

Использование цифровых технологий и автоматизация процессов помогает компенсировать нехватку рабочего персонала. Рутинные задачи выполняются с помощью

программного обеспечения и технологий. Это позволяет перераспределить ресурсы и высвободить персонал для более сложных и требующих квалификации задач.

В связи с недостаточностью сотрудников возможно внедрение аутсорсинга. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [3] разработана Федеральная программа «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)», где в качестве одного из вариантов по исключению или упразднению дублирующих функций органов государственной власти предложена технология аутсорсинга. Аутсорсинг позволяет привлечь специалистов с нужными компетенциями для конкретных проектов без необходимости их постоянного найма.

Безусловно, важно обратить внимание на создание положительной корпоративной культуры, где ценятся вклад и усилия сотрудников. Это позволяет снизить текучесть кадров и сделать государственную службу более привлекательной. Программы лояльности, корпоративные мероприятия, медицинское страхование и гибкий график, помогут удерживать уже нанятый персонал и привлекать новых кандидатов.

Список источников

Официальные документы:

1. Всероссийский центр изучения общественного мнения. Официальный сайт. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/professija-kotoruju-my-vybiraem-factory-i-motivy-reshenija>

2. Указ Президента РФ от 11.08.2016 № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» [Электронный ресурс]. URL: <https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=home&rnd=nYE2SQ>

3. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35265>

4. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: <https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n>.

Научная литература:

5. Беляев А. М., Передня Д. Г. Причины негативного образа российских госслужащих и пути его улучшения // Социально-гуманитарные знания. 2014. №5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prichiny-negativnogo-obraza-rossiyskih-gossluzhaschih-i-puti-ego-uluchsheniya> (дата обращения: 28.06.2025).

6. Бэйрсто П. Принципы подбора и отбора персонала // Реформа государственной гражданской службы / под ред. К. Плоккера и М. Николаева. – М.: ЛеНАНД. – 2006. – С. 337.

7. Бячкова Н. Б. Ротация кадров как технология развития организации и персонала // Мировая глобализация: фундаментальные и прикладные аспекты: Сборник научных трудов по материалам III Международной научно-практической конференции, Москва, 27 февраля 2024 года. – Москва: Центр развития образования и науки. – 2024. – С. 25-29.

8. Грекова Ж. В. Реформирование государственной службы как политико-административный процесс (опыт Великобритании и США в контексте российских реалий): автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М. – 2001. – С. 185.

9. Лобанов С. В., Шевченко А. Е. Современные инструменты кадрового менеджмента на службе у государства // Вестник экспертного совета. – 2021. №1 (24). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-instrumenty-kadrovogo-menedzhmenta-na-sluzhbe-u-gosudarstv>

10. Попова О. В. Конкурсные процедуры на гражданской службе // Государственная служба. – 2011. – №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konkursnye-protsedury-na-grazhdanskoj-sluzhbe> (дата обращения: 29.06.2025).

11. Старовойтов А. В. Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран. – М. – 2003. – С.180.

Сведения об авторе

Бячкова Наталия Борисовна, канд. филос. наук, доцент, профессор кафедры социально-гуманитарных и профессиональных дисциплин Пермского института ФСИИ России, доцент института физики и математики Пермского государственного национального исследовательского университета, г. Пермь, Россия

Information about the author

Byachkova Natalia Borisovna, Candidate of Philosophy, Associate professor, Professor in Department of Social, Humanitarian and Professional Disciplines The Perm Institute of the FPS of Russia, Associate professor, Institute of Physics and Mathematics Perm State University , Perm, Russia