

ФОРМИРОВАНИЕ И ПЛАНИРОВАНИЕ КАДРОВОГО СОСТАВА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Сергей С. Дзюбак

Ростовский государственный университет путей сообщения,
г. Ростов-на-Дону, Россия

Электронная почта: gmu@rgups.ru

FORMATION AND PLANNING OF STATE AND MUNICIPAL ADMINISTRATIONS' PERSONNEL: THE THEORETICAL ASPECT

Sergey S. Dzyubak

Rostov State Transport University, Rostov-on-Don, Russia

E-mail: gmu@rgups.ru

В рамках статьи выделяются нормативно-правовые акты, регулирующие сферу поступления на гражданскую службу. Рассматриваются принципы формирования кадрового состава гражданской службы. Отдельное место занимают рассмотренные мероприятия по привлечению кадров государственной службы.

Ключевые слова: кадровый состав, гражданская служба, планирования кадрового состава, территориальные центры

Paper highlights normative legal acts regulating the sphere of admission to the civil service in Russia; considers the principles of formation of the personnel for civil service; effective measures to attract high skilled and qualified civil service personnel.

Keywords: personnel, civil service, personnel planning, territorial centers

Процедуры формирования и планирования кадрового состава выступают одними из центральных вопросов, реализуемых в социальных и политических исследованиях. Ведь формирование кадрового состава относят к числу наиболее важных факторов в обеспечении социально-экономического развития страны (региона), выступающего гарантом в создании благоприятных и комфортных условий жизни населения.

Все это требует привлечения для работы на госслужбе высоко квалифицированных кадров и формирования для них комфортных условий профессиональной деятельности. При этом акцент должен быть сделан не только на профессионализме, но необходимо учитывать нравственные требования, соблюдение этических норм, а также подвергать оценке характеристики самоидентификации. [1]

По утверждению В.А. Грищука, кадры можно рассматривать в качестве основного квалифицированного состава сотрудников государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений и всей системы управления. При этом в кадровый состав входят лица замещающие руководящие и не только должности муниципальной службы.[2] Организация современной муниципальной службы требует ответственных и динамичных специалистов, готовых всецело посвятить себя государственной службе. С целью достижения этого необходим действительно эффективный и доступный к применению механизм формирования и планирования кадрового состава, организованный

с учетом современных реалий функционирования госаппарата и его потребностей в кадрах.

Первично отметим нормативно-правовые акты, регулирующие сферу поступления на гражданскую службу (рис. 1).

ФЗ № 58-ФЗ "О системе государственной службы в РФ" от 27 мая 2003 г.	ФЗ № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе в РФ" от 27.07.2004 г.
Указ Президента РФ от 1.02.2005 г. № 112 "О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ"	Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 16 "О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы"
постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2017 г. № 256 "О федеральной государственной информационной системе"	постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2018 г. № 227 "О некоторых мерах по внедрению информационных технологий в кадровую работу на государственной гражданской службе Российской Федерации"

Рисунок 1 – Перечень нормативно-правовых актов РФ, регулирующих порядок поступления на гражданскую службу

Из данных рисунка 1 видно, что вопросы формирования кадрового состава и поступления на государственную службу начали затрагиваться уже в 2003 году с введением ФЗ № 53-ФЗ [3], и в последние годы их решение еще больше актуализировалось. Кроме нормативно-правовых актов, отмеченных на рисунке 1, регламентация отбора кадрового состава заложена в Конституции РФ, Трудовом кодексе РФ, а также стоит выделить значимость указов и распоряжений Президента РФ, федеральных министерств и ведомств, а также уставы субъектов РФ. Но, при этом в научной литературе отмечается необходимость доработки нормативно-правовых документов в сфере формирования кадрового состава, особенно, то что касается вопросов описания и нормирования процессов подбора персонала, регламентации правоотношений в рамках государственно-служебных отношений. [4]

Формирование кадрового состава выступает в роли основной части государственной внутренней и внешней политики, считается важным составным элементом реализации генеральной стратегии развития страны, и в своей реализации опирается на ряд принципов, приведенных на рисунке 2.

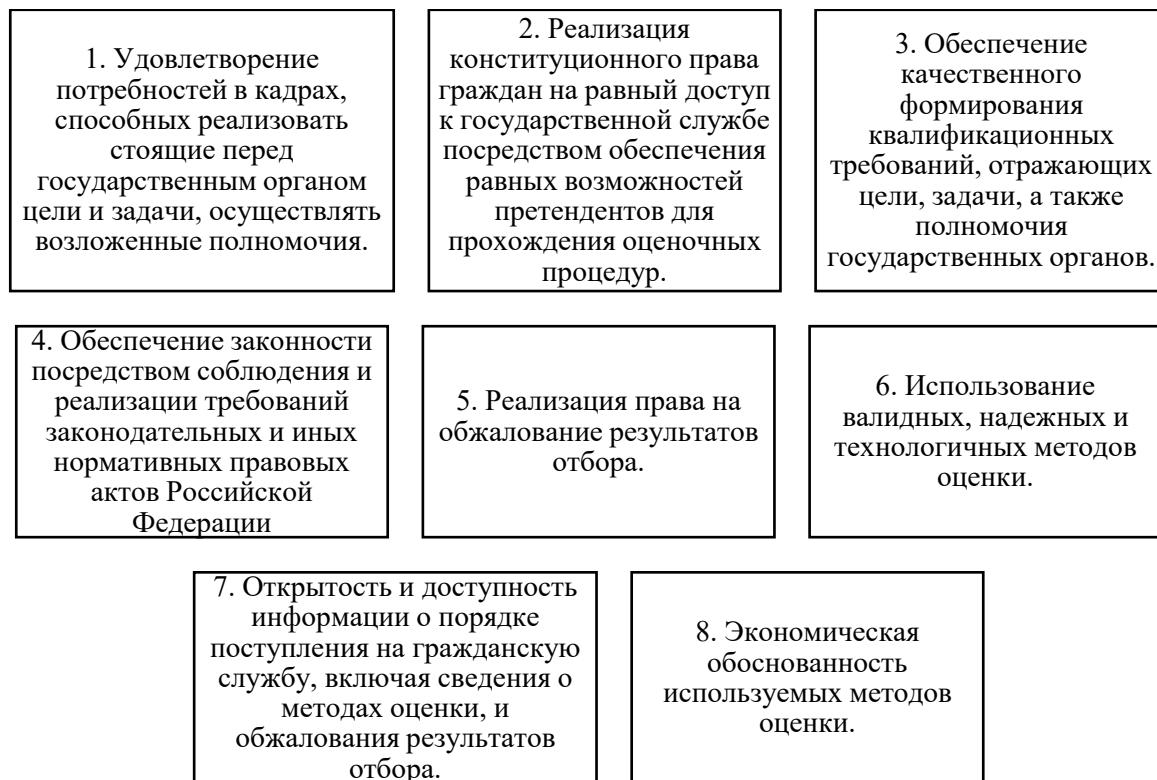


Рисунок 2 – Принципы формирования кадрового состава гражданской службы

Только грамотно сформированный кадровый состав может обеспечить экономически независимое и сильное государство с самостоятельной внутренней и внешней политикой. Поскольку данная ситуация понимается в госструктурах, был разработан специальный документ, содержащий рекомендации по организации процесса формирования кадрового состава. В рамках документа Методический инструментарий по формированию кадрового состава государственной гражданской службы РФ (Версия 3.1) закреплено определение «система формирования кадрового состава», и по сути система представлена взаимосвязью трех процессов – планирование, привлечение и отбор кадров (рис. 3). [5]

Этот же нормативный документ отражает основные мероприятия по формированию кадрового состава гражданской службы. Процесс формирования кадрового состава требует слаженной работы руководства государственного органа и кадровой службы, а также экспертов со стороны (экспертная оценка). Государственный орган должен правильно организовать работу соответствующего органа (отдела кадров), осуществлять мониторинг его работы и обеспечить обучение его специалистов, разрабатывать мероприятия по формированию кадрового состава, вести методическую работу по реализации мероприятий по формированию кадрового состава, координировать работу территориальных органов в данной сфере при их наличии.

Из приведенного ранее на рисунке 3, отмечаем что планирование выступает частью процесса формирования кадрового состава, и в целом направлено на определение потребности в кадрах и на выработку управленческих решений о путях привлечения кадров из внутренней и внешней среды (рис. 4).



Рисунок 3 – Элементы системы формирования кадрового состава

Исходя из заявленной темы, остановимся более детально на процедуре планирования кадрового состава. Планирование персонала считается процедурой «вне времени», т.е. она должна протекать постоянно, и основываться на реальных потребностях государственного органа в квалифицированных кадрах. Чаще всего в основу планирования закладываются стандартные методы прогнозирования, а также методы расчетов, основанные на нормативах по кадровому составу рекомендованных выше стоящими структурами. В качестве основной цели процедуры планирования кадрового состава выделяют подбор персонала в указанные срок с минимальными временными и денежными затратами. Соответственно по сути должен быть сформирован и отлажен четкий и проработанный механизм реализации процедуры планирования кадрового состава.[6]

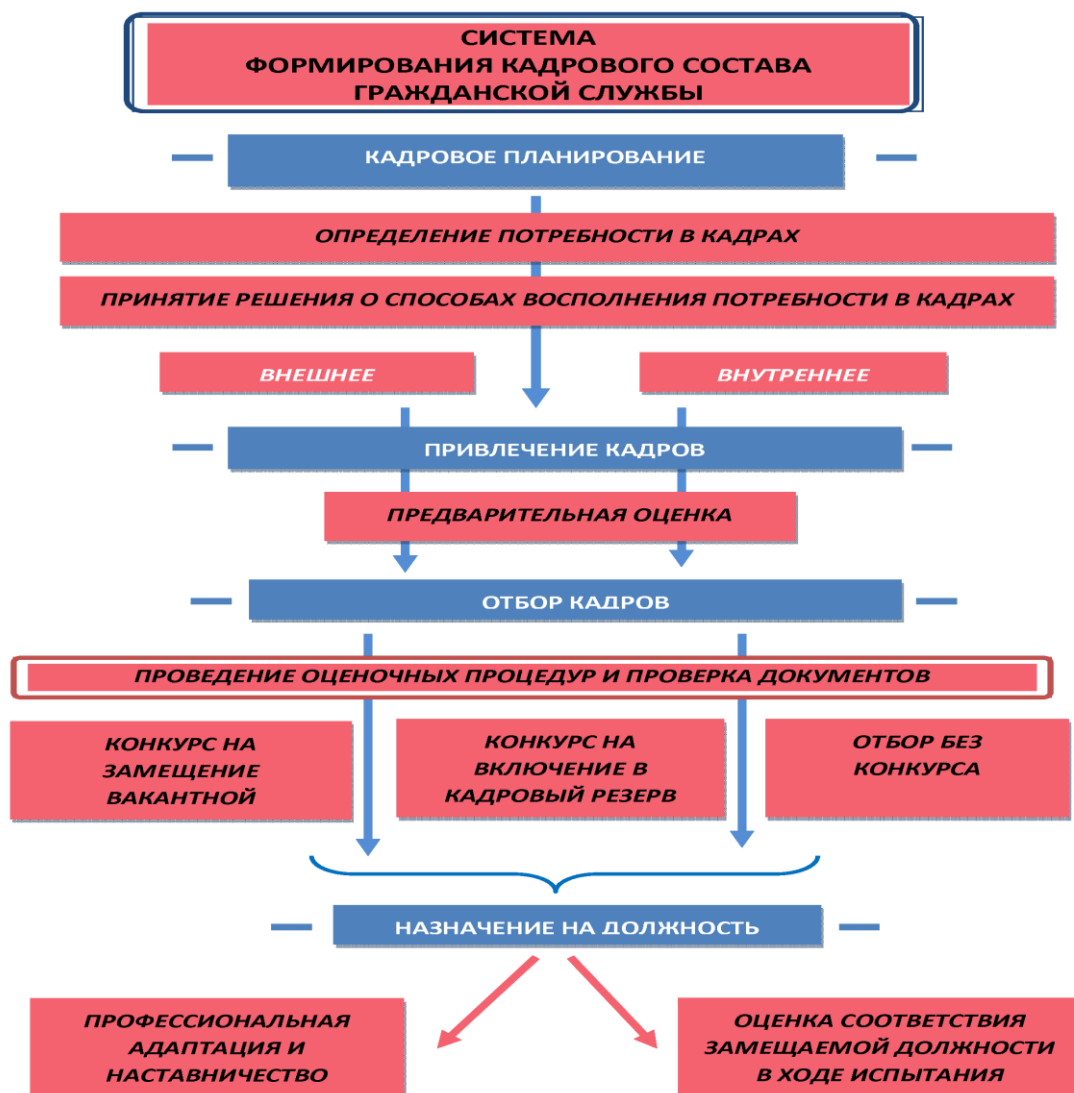


Рисунок 4 – Система формирования кадрового состава гражданской службы[7]

В рамках нормативно-правовых документов закреплены этапы кадрового планирования, проводимого в рамках государственного органа. Этапы приведены на рисунке 5.



Рисунок 5 – Кадровое планирование в государственном органе

Как видно из данных рисунка 5 планирование, первым этапом включает в себя – определение потребности в кадрах, что, по сути, значит определение дополнительной численности служащих, обладающих определенным уровнем квалификации. При планировании кадрового состава важное место отводится вопросам квалификации потенциального сотрудника, при этом требования предъявляются к образованию, стажу, знаниям и умениям. Все виды квалификационных требований представлены на рисунке 6.

Отметим также, что определение потребности в кадрах сопровождается анализом полномочий, целей и задач государственного органа, это необходимо для того, чтобы более четко выявить реальные потребности госоргана в кадрах, а также сформировать перечень компетенций потенциального сотрудника, так чтобы он максимально отвечал целям и задачам развития госоргана.



Рисунок 6 – Виды квалификационных требований для замещения должностей гражданской службы [8]

Оценка обеспеченности кадрами предполагает рассмотрение и анализ ряда показателей:

- текучесть кадров в государственном органе (государственные органы имеющие высокую текучесть кадров подлежат особой проверке и вниманию);
- численность вакантных должностей;
- численность сотрудников, которые будут освобождены от занимаемой должности в силу разных причин (предельный возраст) и пр.

Для оценки потребностей в кадрах в государственных структурах были разработаны ряд методик, применение которых зависит от специфики работы государственного органа (табл. 1).

Применение методов, приведенных в таблице 1, также возможно по отдельности, или в совокупности, это идет на усмотрение госоргана. Отметим, что, например, метод экспертных оценок может быть более финансово затратным, в случае привлечения экспертов со стороны. Далее, в рамках процедуры планирования кадрового состава идет – восполнение кадров, которое возможно двумя путями – из внутренней или внешней среды (рис. 7).

Таблица 1 – Методы оценки потребности в кадрах государственной службы [1]

№ п/п	Метод	Сущность
1	Трудоемкости	Предполагает оценку нормативов численности кадрового состава, посредством анализа массива данных, отражающих трудозатраты. Считается наиболее эффективным, применяется при кадровом планировании на срок от 1 года до 3-х лет.
2	Экспертных оценок	Для определения потребности в кадрах прибегают к опросу (анкетированию) «экспертов», в качестве последних могут выступать – руководителя структурных подразделений и их заместители (можно привлечь со стороны, но не рекомендовано для госорганов). Эксперты выставляют оценки, на основе которых формируется качественная и количественная потребность в сотрудниках. Используется при длительном планировании – до 5 лет. Имеет субъективный характер. Считается самым простым.
3	Экстраполяции	Перенос на будущее прошлых тенденций, иными словами на будущий период развития госоргана переносится текущая ситуация в кадровой сфере, с возможной коррекцией на изменения факторов внутренней и внешней среды (например, видится реальность увеличения кадрового состава по причине расширения). Рекомендовано применять каждый год.



Рисунок 7 – Пути восполнения кадрового состава

С точки зрения менеджмента, считается, что в первую очередь при планировании восполнения кадров, необходимо обратиться к внутренним источникам, и оценить возможности повышения или перевода на вакантную должность имеющихся в штате сотрудников. Отмечается, что это будет выгоднее для госоргана, поскольку не надо будет тратить время на адаптацию сотрудника.

Третьим этапом в процедуре планирования кадрового состава отмечено – составление плана комплектования, который в свою очередь считается его главным инструментом. План составляется сроком от 1 года до 5 лет и содержит в себе данные о потребностях государственного органа в кадрах, как эти потребности будут удовлетворены, а также рассматривает пути модификации кадрового состава.

Последующими после процедуры планирования при формировании кадрового состава идут – привлечение и отбор кадров. Поскольку невозможно прогнозировать интенсивность потребности в кадрах со стороны государственных органов процедура привлечения должна носить постоянный характер. Поиск сотрудников идет не только на вакантные должности на текущий момент времени, но и на те, которые будут созданы в перспективе. Чтобы процесс привлечения кадров носил эффективный характер должен проводиться анализ результатов профессионального развития и итогов аттестации, оценка деятельности рядовых сотрудников госорганов, проводятся консультационные беседы с руководителями структурных подразделений и самими сотрудниками на предмет выявления желающих карьерного роста.

Также, для организации процесса привлечения кадров государственным органам рекомендуется проводить ряд мероприятий, систематизированных на рисунке 8.

Чем более эффективно организован процесс привлечения кадров высокой квалификации, тем более конкурентоспособен будет госорган, тем больше выгод получит страна и население. Поэтому в нашей стране реализуются мероприятия по формированию привлекательного имиджа госоргана как работодателя (рис. 9).

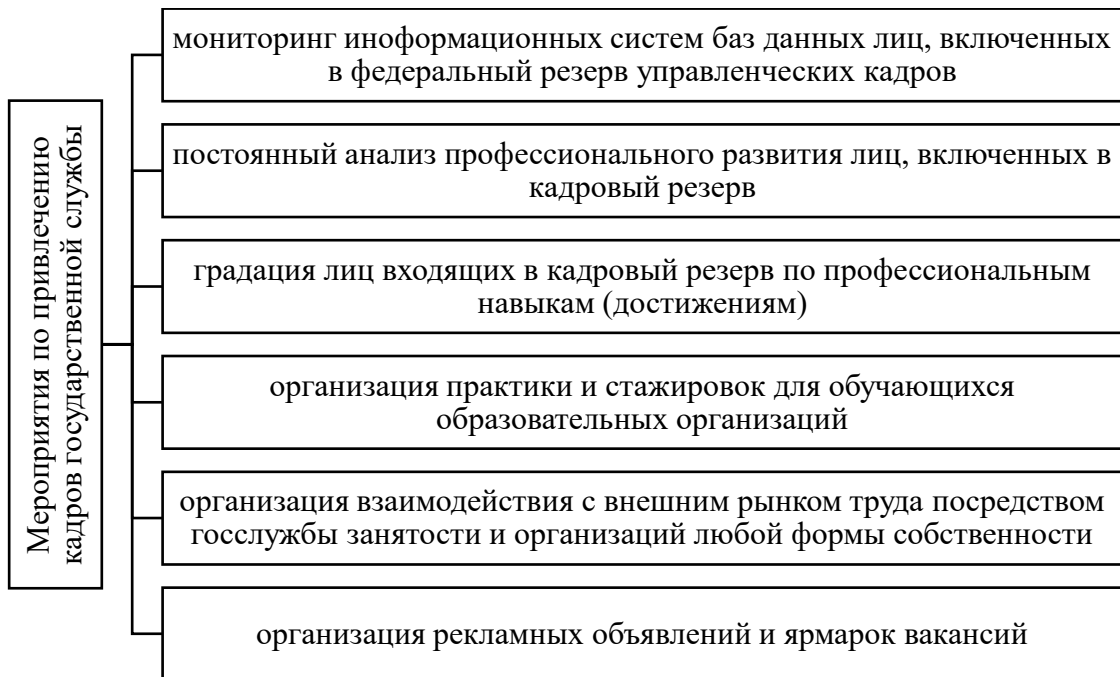


Рисунок 8 – Мероприятия по привлечению кадров государственной службы

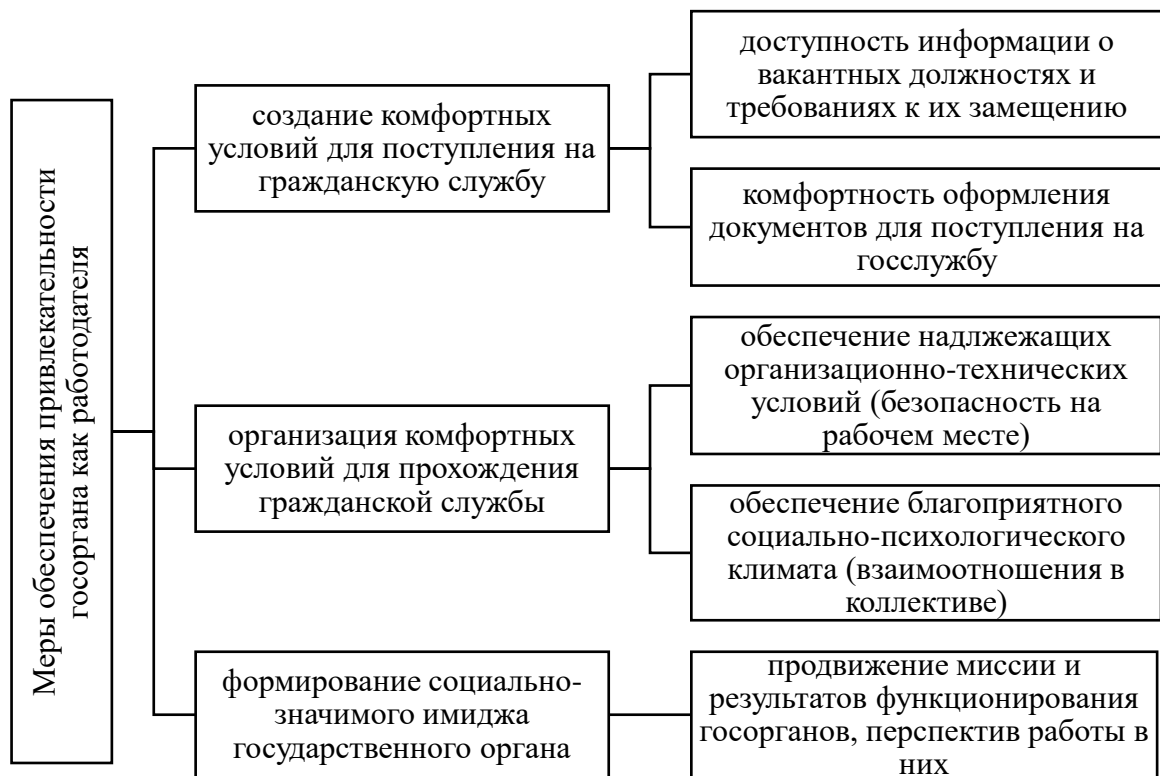


Рисунок 9 – Меры обеспечения привлекательности госоргана как работодателя [9]

Считается, что обеспечение мер, указанных на рисунке 9 должно привести к росту заинтересованных в работе на государственной службе, что облегчит осуществление процедуры формирования кадрового состава.

Также стоит отметить, что государственный аппарат рекомендует субъектам РФ создавать единые центры по формированию кадрового состава гражданской службы с закреплением за ними ряда функций, которые приведены на рисунке 10.

На текущий момент времени в качестве эталона единого центра формирования кадрового состава рассматривается только Ленинградская область, опыт которой наглядно демонстрирует реальность правового и организационного оформления единого центра для региона. В ситуации Ростовской области вопросами формирования кадрового состава занимаются – Управление по кадровой работе Правительства Ростовской области и Ведомство по управлению государственной гражданской службой.

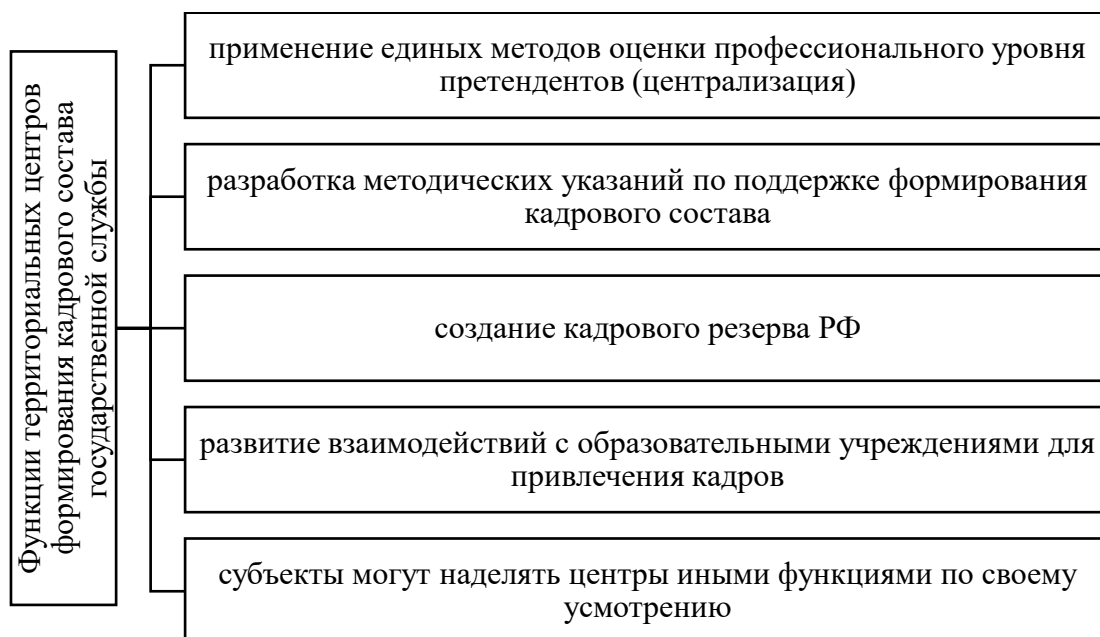


Рисунок 10 – Функции территориальных центров формирования кадрового состава государственной службы

Таким образом, изученный материал позволил отметить, что:

- во-первых, формирование кадрового состава государственных служащих является очень актуальным вопросом, особенно в свете нестабильности на внутреннем и международном рынке, считается, что только компетентный управленец может стать гарантом стабильности национальной экономики;
- во-вторых, понятие формирования кадрового состава значительно шире, и включает в себя планирование, наряду с привлечением и отбором;
- в-третьих, повышение качества процедуры формирования и планирования кадрового состава выступает наиважнейшим условием, которое позволит достичь политические установки, направленные на повышение уровня и качества кадрового состава государственных органов власти.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Фролова Е. В., Рогач О. В. (2018). Кадровое обеспечение местных органов власти в современных российских условиях. *Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены*, 4.
2. Гришук В.А. (2019). Влияние кадровой политики на стратегическое управление муниципальной службой. *Общество, экономика, управление*, 4, 2: 11.
3. ФЗ № 58-ФЗ «О системе государственной службы в РФ» от 27 мая 2003 г. Электронный ресурс: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/
4. Кольцов Н.Д. (2021). Пути совершенствования регламентации в обеспечении кадрового состава государственной гражданской службы в Российской Федерации. *Экономика и предпринимательство*, 9: 3 – 9.
5. Методический инструментарий по формированию кадрового состава государственной гражданской службы РФ (Версия 3.1). Электронный ресурс: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72098548/>
6. Гришук В. А. (2017). *Государственная и муниципальная служба*. Челябинск : Изд-во Челяб. гос. ун-та.

7. Методический инструментарий по формированию кадрового состава государственной гражданской службы РФ (Версия 3.1). Электронный ресурс: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72098548/>
8. Прокофьев С. (2021). *Государственное управление региональным развитием*. Москва: Юрайт.
9. Осейчук В. И. (2021). *Теория государственного управления*. Москва: Дело.