

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра социологии коммуникаций
и управления на базе администрации
Энгельсского муниципального района

ТЕКУЧЕСТЬ КАДРОВ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 5 курса 524 группы

направления подготовки 38.03.04 - Государственное и муниципальное
управление

социологического факультета

Сивохиной Алены Викторовны

Научный руководитель

доктор социологических наук, профессор _____ М.Э.Елютина
(подпись, дата)

Зав. кафедрой

доктор социологических наук, профессор _____ Л.С. Аникин
(подпись, дата)

Саратов 2020

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что одной из главных задач государственной и муниципальной службы является привлечение способных и опытных сотрудников.

Актуальность данной темы заключается также в изучении сложившейся ситуации и исследовании ее воздействия на формирование положительного портрета государственного служащего, в предложении практических рекомендаций по уменьшению текучести и подъему престижа государственной службы методом модернизации государственной структуры.

В государственном управлении труд является более сложным и важным элементом по причине специфики работы государственных органов (повышенный материальный и человеческий риск, большая степень ответственности). Развитие системы мотивации к труду в государственном органе позволяет увеличить эффективность труда государственных гражданских служащих и правильным образом организовать его, что способствует лучшему исполнению своих профессиональных обязанностей госслужащими и увеличивает лояльность государственному органу, государству и интересам всего общества, снижению коррупции. Как следствие, оказывается влияние на эффективность работы государственных органов власти и государственного управления в целом повышается.

Степень научной разработанности. В современной отечественной научной литературе общим вопросам государственной службы посвящены труды Гавриловой М.В., Даниловой Н.В., Карнаух А.А., Налимова Р.Ю., Нестерович М.И., Ковлекова И.И., Шарина В.И.¹

¹ Гаврилова М.В., Данилова Н.В. Формирование, подготовка и развитие кадров государственного управления на региональном уровне // Вестник Российского университета кооперации 2019. С. 31-42; Карнаух А.А. Кадровая политика в системе органов государственного управления // Международный журнал гуманитарных и естественных наук 2019. С. 69-72;

Вопросами развития государственной службы занимаются специалисты Аленина И.В., Безвиконная Е.В., Кутузова Е.С., Масилова М.Г., Лобов В.Е., Свирина Л.Н.¹

Объектом бакалаврской работы выступает институт государственной службы РФ.

Предметом исследования является кадровая политика на государственной службе.

Целью бакалаврской работы является изучение текучести кадров в органах государственной власти.

Для выполнения поставленной цели следует решить ряд **задач**:

- рассмотреть нормативно-правовую базу государственной службы;
- проанализировать процесс управления персоналом в органах государственной власти;
- определить возможности развития кадрового потенциала государственной службы.

Нормативно-правовая база бакалаврской работы:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями и дополнениями от 5 февраля 2014 г.);

Налимов Р.Ю. Структура управления кадровым резервом государственных органов российской федерации // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки 2019. С. 77-87; Нестерович М.И., Ковлеков И.И. Анализ состояния кадрового делопроизводства в государственном учреждении // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки 2019. С. 1-5; Шарин В.И. Карьерные риски на государственной гражданской службе // Государственное управление. Электронный вестник 2020. С. 302-319.

¹ Аленина И.В. Направления совершенствования системы оснований прекращения трудовых отношений с государственными гражданскими служащими // Вестник Омского университета. Серия «Право» 2015. - С. 198-210; Безвиконная Е.В. Ротация кадров как перспективная кадровая технология на государственной гражданской службе Российской Федерации // Азимут научных исследований: экономика и управление 2018. С. 10-14; Кутузова Е.С. О соотношении целей ротации кадров на государственной службе и средств на ее проведение // Развитие территорий 2019. С. 1-6; Масилова М.Г., Лобов В.Е. Проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления и пути их решения // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса 2019. С. 170-180; Свирина Л.Н. Внедрение новых технологий и образовательных программ в процесс подготовки кадров для государственного управления на современном этапе развития информационно-коммуникационных технологий // Вопросы инновационной экономики 2019. С. 181-193.

2. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 23 мая 2016);

3. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 16 декабря 2019);

4. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 16 декабря 2019);

Федеральный закон от 30 июня 2016 г. N 224-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

5. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» (с изменениями и дополнениями от 1 июля 2014);

6. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 18 декабря 2016);

7. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» (с изменениями и дополнениями от 30 сентября 2013);

8. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»;

9. Постановление Правительства РФ от 06.05.2008 № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации»;

10. Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 года № 1284 (в редакции постановления Правительства РФ от 06.03.2015 № 197) «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей»;

11. Постановление Правительства РФ от 02.06.2016 № 494 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 06 мая 2008 г. № 362»;

12. Приказ Минэкономразвития России от 03 июля 2015 г. № 435 «Об утверждении методических рекомендаций по внедрению системы оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений)»;

13. Письмо Роспотребнадзора от 20.06.2016 № 01/7779-16-32 «О внесении изменений в государственные требования к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации»

Основное содержание работы

В первом разделе «Нормативно-правовое регулирование государственной службы» в систему государственной службы РФ включены государственная гражданская служба, а также военная и государственная служба иных видов. Важно отметить, что до 1 января 2016 года в систему государственной службы были включены три вида службы: государственная гражданская, военная и правоохранительная служба. Однако, упоминание «правоохранительной службы» было исключено из Закона «О системе государственной службы»¹.

Современное законодательство создает структуру госслужбы, непосредственно в которую включена кроме государственной гражданской службы, военная и правоохранительная службы. К примеру, государственная служба в ОВД – такой вид государственной службы, который занимает важное место в механизме государственной власти, средства укрепления порядка и законности, противодействия, а также предупреждения правонарушений или преступлений, защиты прав людей, свобод и законных интересов гражданина, которая имеет свойственную лишь ей специфику².

С точки зрения организации федеральная гражданская служба является административно-управленческой системой, включающей в себя аппараты разных ветвей федеральной госвласти. В ее состав включаются гражданские службы палат Федерального Собрания, аппарата Президента, аппарата правительства, а также разных министерств и ведомств, судов федерального уровня, прокуратуры. В целом указанные гражданские службы составляют федеральную административную власть, которая является (совместно с политической властью) важнейшей компонентой федеральной

¹ Полякова Н.В. Современное состояние и проблемы организации и прохождения отдельных видов государственной службы // Вестник Воронежского института ГПС МЧС России 2016. С. 79.

² Горин В.Н. Специфика прохождения государственной службы в ОВД РФ // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России 2016. - С. 41.

госвласти. Кроме указанного, федеральная гражданская служба включает две подсистемы:

- центрально-федеральный уровень составляют государственные службы законотворческой, исполнительной, а также судебной власти и других органов. Данный уровень возникает в итоге разветвления указанных четырех структур на ряд федеральных органов.

- федерально-региональный уровень формируют территориальные органы исполнительной, судебной и иных органов власти, которые обязаны реализовывать федеральную политику, согласуя свою работу с исполнительными, судебными органами в регионах. Поскольку гражданская служба нацелена на реализацию полномочий конкретных государственных структур, то в каждом из них существует своя специфика, позволяющая вести речь о гражданских службах указанных органов, в качестве составляющих частей гражданской службы государства в целом¹.

Во втором разделе «Управление персоналом в органах государственной власти» кадровая политика играет большую роль не только для частных организаций, но и для бюджетных. Кадровые отношения и изменения наблюдаются во всех областях деятельности государства и его населения. Ввиду высокой сложности этого направления только опытные специалисты с высокой квалификацией в управлении кадрами могут получить нужные результаты.

В последнее время работа в органах государственной власти вновь начинает пользоваться спросом среди граждан. Всероссийский центр изучения общественного мнения организовал исследование, в результате которого выявлено – 20% россиян хотело бы работать на государство, более 30% молодых россиян имеют аналогичное желание. Аналогичный социологический опрос был проведен и Исследовательским центром сайта

¹ Жукова С.М. Государственная гражданская служба в Российской Федерации: монография / С. М. Жукова. – Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2014. – С.251.

Superjob.ru, который занимается рекрутингом. По результатам опроса более 55% экономически активных россиян положительно отнеслись к возможности работать в государственных органах и хотели бы получить этот опыт. Из достоинств государственной службы россияне выделяют наличие связей, перспективы карьерного роста, престижность и стабильность в профессии¹.

Как указано в ч. 2 и ч. 3 статьи 22 ФЗ имеют место следующие варианты назначения на должности:

- должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)»;

- должности «руководители», назначение на них проводится главой страны или Правительством;

- при оформлении срочного служебного договора;

- при оформлении на должность человека, находящегося в кадровом резерве на гражданской службе;

- при оформлении на некоторые должности гражданской службы, которые сталкиваются с работой с информацией, являющейся государственной тайной. Стоит заметить, что расширение такого перечня в законодательстве регионов не разрешено.

Федеральным законом № 79-ФЗ от 27.07.2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² установлен принцип профессионализма и компетентности как единый фундаментальный принцип организации, функционирования госслужбы. Компетентность демонстрирует объем знаний и опыта сотрудников, профессионализм, а также обеспечивает расширение и увеличение знаний, повышение опыта, совершенствование

¹ Карнаух А.А. Кадровая политика в системе органов государственного управления // Международный журнал гуманитарных и естественных наук 2019. С. 69.

² Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 16 декабря 2019) // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 августа 2004 г. N 31 ст. 3215.

организаторских навыков и получение высокого уровня исполнительской дисциплины¹.

В третьем разделе «Возможности развития кадрового потенциала государственной службы» для выявления возможностей развития необходимо понимать специфику их деятельности. Уникальность любой деятельности проявляется в ее функциях. Главной функцией государственных служащих выступает администрирование. В условиях администрирования государственные служащие прогнозируют, планируют, разрабатывают решения, контролируют, а также надзор и прочие функции, которые заключаются в работе по прохождению всех стадий управленческого процесса. Исходя из главной задачи (администрирования), чиновники выполняют стратегические, социальные, коммуникативные, финансовые, регистрационные и иные общие функции, которые дополнены специфическими, выполняемыми конкретно в соответствии с должностными регламентами.

Под эффективностью работы государственного гражданского служащего понимается отношение достигнутых результатов к потраченным ресурсам. Оценка итогов с точки зрения потраченных ресурсов эффективность производится с учетом заданных критериев результативности, исходя из чего очевидно, что эффективность – это функция двух составляющих - полученного результата и потраченных ресурсов². По своей сущности ключевые показатели результативности показывают насколько близко сотрудник или отдел или весь орган в целом находится к завершению поставленных целей и задач. Специфика системы ключевых показателей заключена в том, что индивидуальный показатель

¹ Михалева И.В. Профессиональная подготовка государственного служащего как показатель эффективного прохождения государственной службы // Концепт 2016. - С. 2

² Андреев Д.А. Анализ ключевых показателей результативности при оценке эффективности деятельности государственных гражданских служащих // Проблемы современной экономики 2014. С. 383.

результата каждого государственного служащего измеряется и анализируется в купе с показателями всего органа.

Современная система кадрового обеспечения государственного управления основана на компетентностном подходе, находящемся в основе разработки должностных моделей, компетентностных ориентиров государственных служащих. Уровень развития профессиональных компетенций как группы знаний, навыков, позволяющих эффективно реализовывать функционал по установленному направлению деятельности органа власти, становится решающим критерием в кадровом обеспечении государственной службы¹. Параллельно рост масштабов разрешаемых задач, подключаемые новые прогрессивные форматы и способы государственного управления усложняют требования к профессионализму и компетентности госслужащих, их индивидуальным качествам, законодательно закрепленным одним из решающих принципов службы, а обеспечение реализации должностных обязанностей на высоком профессиональном уровне определяет современные требования к служебной деятельности государственного служащего.

Требования для впервые поступающих на службу и тех, кто уже проходит государственную службу на должности руководящих, весьма ужесточились. В частности, занимать руководящие должности ГГС могут только специалисты и магистры, но для остальных, безусловно, необходимо повышение уровня образования претендующих через структуру дополнительного образования, требования к которой аналогично поменялись в связи с подготовкой Постановления Правительства РФ от 02.06.2016 № 494, в котором были изменены требования к проф. переподготовке и

¹ Гаврилова М.В., Данилова Н.В. Формирование, подготовка и развитие кадров государственного управления на региональном уровне // Вестник Российского университета кооперации 2019. С. 31

повышению квалификации, а также стажировке ГГС в России¹. Также изменение были внесены дополнительным разъяснением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) датированным 20.06.2016 № 01,7779-16-32 «О внесении изменений в государственные требования к профессиональной подготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации»². Таким образом, внесены изменения в прежде действующее Постановление Правительства РФ от 06.05.2008 № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации», исходя из которого лимитировалось число обучающихся в каждой группе, а также объем часов профессиональной переподготовки чиновников³. Исходя из принятых изменений следует, что профессиональная переподготовка и повышение квалификации чиновников реализуется с отрывом или без отрыва от службы; возможно и с применением средств электронного обучения, дистанционных образовательных инструментов, а величина аудиторной учебной нагрузки ГГС указывается в дополнительных профессиональных программах. Помимо этого, постановлением ясно определено, что минимально возможный срок прохождения программы профессиональной подготовки для чиновников не может составлять меньше 500 часов, а повышение квалификации не меньше

¹ Постановление Правительства РФ от 02.06.2016 № 494 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 06 мая 2008 г. № 362» [Электронный ресурс] // Сайт «КонсультантПлюс» – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199121/ (дата обращения: 10.01.2020).

² Письмо Роспотребнадзора от 20.06.2016 № 01/7779-16-32 «О внесении изменений в государственные требования к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации». [Электронный ресурс] // Сайт «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199808/ (дата обращения: 10.01.2020).

³ Постановление Правительства РФ от 06.05.2008 № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Сайт «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76824/ (дата обращения: 12.01.2020).

16 часов. Так, ясно прописаны требования к уровню образования и количества часов для его получения, что необходимо работающим государственным гражданским служащим как в целях прохождений квалификационного экзамена на последующий классный чин, так и в целях прохождения процедуры аттестации и, что важно, при занятии более высокой групп должностей для назначения или прохождении конкурса.

В заключении подводятся итоги бакалаврского исследования. Развитие системы кадрового обеспечения это стратегическое направление, потенциально способное обеспечивать результативность и эффективность решения поставленных перед органом власти задач. Цель системы – создание оптимальности исполнения процесса обновления и сохранения количественного, а также качественного состава кадров в соответствии с потребностями конкретного органа исполнительной власти, законодательно сохраненными требованиями, состоянием и тенденциями развития рынка труда.

В целях достижения этой цели система кадрового обеспечения должна решать следующие задачи:

- совершенствование механизма быстрой адаптации принятых служащих к условиям профессиональной работы на государственной службе с учетом специфики организации;
- создание условий для эффективного использования служащих в соответствии с уровнем их подготовки;
- исполнение комплекса мер по поддержанию результативной деятельности служащих в течение исполнения ими служебных обязанностей;
- проведение тщательного отбора кандидатов;
- формирование единообразных условий для всех служащих в отношении карьерного развития;

- исполнение системы непрерывного развития профессиональной компетентности госслужащих через их подготовку, переподготовку и повышение квалификации.

Помимо этого, низкая информированность рядовых граждан о том, чем фактически занимаются госслужащие, дает недобросовестным средствам массовой информации обширное поле для спекуляций на тему того, как неэффективны чиновники вообще и конкретные госслужащие в частности.