Международный научно-исследовательский журнал
«Прогрессивная экономика»
№ 8 / 2024 https://progressive-economy.ru/vypusk_1/problemy-i-perspektivy-podgotovki-kadrov-gosudarstvennoj-grazhdanskoj-sluzhby/
Научная статья / Original article
Шифр научной специальности ВАК: 5.2.7
УДК 35.08:331.1
DOI: 10.54861/27131211_2024_8_225



ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Барышников М.Ю., *кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права, Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), г. Москва, Россия*

Аннотация. Настоящая статья ставит своей целью рассмотреть основные проблемы подготовки кадров государственной гражданской службы, а также определить наиболее перспективные направления развития кадровой политики в отношении государственных служащих. Автором выявлены следующие ключевые проблемы подготовки кадров: низкая производительность и неэффективные условия труда, неконкурентный уровень заработных плат государственных служащих, формальный характер кадровой политики, недостаточная эффективность системы повышения квалификации, отсутствие единого центра кадровой политики, а также сложности с наймом и увольнением сотрудников. Автором определены ключевые перспективные направления повышения привлекательности государственной гражданской службы для молодых специалистов. Получен вывод, что государственным органам необходимо модернизировать кадровую политику, обеспечить конкурентоспособность заработных плат, а также создать условия для повышения производительности труда посредством автоматизации рутинных функций и повышения квалификации государственных служащих. Сделано предположение о том, что важно развивать программы дополнительного обучения, ориентированные на реальные потребности государственных органов, стандартизировать кадровую политику через создание единого оператора, который будет координировать все кадровые запросы и организовывать образовательные проекты, а также ввести гибкие рабочие графики. Реализация данных перспективных направлений позволит повысить привлекательность государственной гражданской службы, а также будет способствовать повышению качества управленческих решений и общей эффективности государственного аппарата.

Ключевые слова: государственная служба, подготовка кадров, кадровая политика, гражданская служба, кадровое обеспечение госслужбы.

PROBLEMS AND PROSPECTS OF TRAINING PERSONNEL OF THE STATE CIVIL SERVICE

Baryshnikov M.Yu., *Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Civil and Business Law, All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia), Moscow, Russia*

Abstract. The purpose of this article is to consider the main problems of training civil service personnel, as well as to identify the most promising areas for the development of personnel policy in relation to civil servants. The author identifies the following key problems of personnel training: low productivity and inefficient working conditions, uncompetitive salaries of civil servants, the formal nature of personnel policy, insufficient effectiveness of the professional development system, the absence of a single personnel policy center, as well as difficulties with hiring and firing employees. The author identifies key promising areas for increasing the attractiveness of the civil service for young professionals. It was concluded that government agencies need to modernize their personnel policy, ensure the competitiveness of wages, and create conditions for increasing labor productivity through automation of routine functions and professional development of civil servants. It is suggested that it is important to develop additional training programs focused on the real needs of government agencies, standardize personnel policy through the creation of a single operator who will coordinate all personnel requests and organize educational projects, as well as introduce flexible work schedules. The implementation of these promising areas will increase the attractiveness of the state civil service, as well as contribute to improving the quality of management decisions and the overall efficiency of the state apparatus.

Keywords: civil service, personnel training, personnel policy, civil service, staffing of the civil service.

JEL classification: J08, J31, J45.

Для цитирования: Барышников М.Ю. Проблемы и перспективы подготовки кадров государственной гражданской службы // Прогрессивная экономика. 2024. № 8. С. 225–235. DOI: 10.54861/27131211_2024_8_225.

Статья поступила в редакцию: 17.08.2024 г. Одобрена после рецензирования: 02.09.2024 г. Принята к публикации: 04.09.2024 г.

For citation: Baryshnikov M.Yu. Problems and prospects of training personnel of the state civil service // Progressive Economy. 2024. No. 8. pp. 225–235. DOI: 10.54861/27131211_2024_8_225.

The article was submitted to the editorial office: 17/08/2024. Approved after review: 02/09/2024. Accepted for publication: 04/09/2024.

Введение

Российская государственная гражданская, являясь одной из самых молодых глобальных служб, за тридцатилетний период своего существования данная служба столкнулась с рядом серьезных проблем, которые снижают эффективность государственного управления в целом. Устаревшие методы работы, недостаток квалифицированных специалистов из частного и некоммерческого секторов, а также разногласия в ожиданиях от госслужащих – увеличивают риск невыполнения национальных целей развития и приводят к несоответствию уровня компетенций требованиям задач госуправления [2].

Исследование вопросов подготовки кадров для государственной гражданской службы представляется особенно актуальным в свете необходимости решения задач, стоящих перед органами государственной власти на современном этапе социально-экономического развития. В условиях санкционного давления и нарастающих политических противоречий, обеспечение эффективности работы государственного аппарата, а также замещение должностей высококвалифицированным ми и профессионально подготовленными кадрами, способными оперативно реагировать на изменяющиеся условия, управлять сложными проектами и принимать взвешенные решения – выступает важным элементом реализуемой политики государства. Таким образом, *целью* исследования является рассмотрение основных проблем подготовки кадров государственной гражданской службы, а также определение наиболее перспективных направлений развития кадровой политики в отношении государственных служащих.

Обзор литературы

Проблематику подготовки кадров для государственной службы в условиях современных социально-экономических реалий, таких как цифровизация и глобализация, активно исследуют современные авторы, среди которых можно отметить М.М. Владимирову [4], С.С. Федченко, К.А. Полтавец [9], С.В. Байтерякова, А.В. Барышникову, В.К. Копыток, А. Филиппову, Д.О. Шубина [2] и др. Так, в статье М.М. Владимировой основное внимание уделено вопросам профессионального становления государственных служащих, их развитию через дополнительное образование и интеграцию в рабочую среду. Согласно позиции автора, профессиональное развитие служащих проходит не только через получение дополнительного профессионального образования, но и через непосредственную работу в системе государственной службы. Важной идеей, отраженной в исследовании, является необходимость личностно- и субъектно-ориентированного подхода в подготовке кадров с учетом не только формальных компетенций, но и с акцентом на раскрытие потенциала личности служащего, его способностей к адаптации и эффективному управлению в условиях быстро меняющихся условий. Основные выводы авторского исследования заключаются в том, что для эффективного функционирования государственной службы требуется не

только формальная регламентация деятельности, но и развитие личностных качеств, таких как ответственность, самостоятельность и способность принимать решения в условиях неопределенности [4].

С.С. Федченко и К.А. Полтавец в процессе рассмотрения проблем кадрового обеспечения государственной службы приходят к выводу, что в России по-прежнему сохраняется устаревшая система отбора и подготовки управленческих кадров, сложившаяся еще в советское время, а теоретическая модель государственной службы как особого вида профессиональной деятельности до сих пор не сформирована окончательно. Растущая сложность управленческих задач требует адаптации кадровой политики и создания профессионального кадрового потенциала, который мог бы способствовать социально-экономическому развитию страны [9]. С.В. Байтеряков, А.В. Барышникова, В.К. Копыток, А. Филиппова и Д.О. Шубина приходят к выводу, что одной из основных проблем государственной гражданской службы в настоящее время является преобладание рабочих мест с низкой производительностью и ограниченным финансированием. Многие госслужащие за скромную зарплату выполняют работу, которая не приносит заметного результата [2].

Особенности подготовки государственных гражданских служащих исследуют Р.Б. Товченко, И.В. Самылкина, П.В. Чумак [8], С.В. Мистюкова и Т.В. Сабетова [6], А.А. Горский [5] и др. В соответствии с подходом Р.Б. Товченко и соавторов, подготовка госслужащих традиционно начинается с получения профильного образования, главным образом по направлению «Государственное и муниципальное управление» (ГМУ). Авторы обращают внимание на проблему того, что лишь треть служащих в органах власти имеют образование по указанному профилю. Большинство государственных служащих обладают образованием по другим направлениям, таким как юриспруденция, экономика или менеджмент, что не в полной мере соотносится с необходимыми для работы профессиональными компетенциями. Несоответствия уровня образования и требований специальности обуславливают необходимость профессиональной переподготовки таких служащих, но на практике реализуется принцип приобретения практических навыков в ходе работы, что существенно затрудняет адаптацию персонала и негативно сказывается на показателях производительности труда [8].

С.В. Мистюкова и Т.В. Сабетова акцентируют внимание на том, что важным аспектом развития сферы государственного управления является профессионализм служащих: именно наличие необходимых компетенций является ключевым условием выполнения должностных обязанностей. Исследователи также указывают на необходимость реализации программ профессиональной подготовки и переподготовки, поскольку динамичное развитие условий работы государственных служащих требует постоянного

обновления знаний и навыков [6]. Выводы С.В. Мистюкова и Т.В. Сабетова в полной мере подтверждаются данными статистики, согласно которым менее четверти работников получили дополнительное профессиональное образование (рис. 1).



Рис. 1. Показатели численности работников государственной гражданской службы, получивших дополнительное профессиональное образование

Источник: составлено автором по данным [10]

А.А. Горский рассматривает актуальные проблемы подготовки молодых кадров для государственной гражданской службы в условиях цифровой трансформации. Автор приходит к выводу, что успешная реализация программы цифровой трансформации государственной службы требует подготовки молодых специалистов с углубленными знаниями в области цифровых технологий. Также важным шагом является поддержка молодежных инициатив, направленных на развитие кадрового потенциала, и создание благоприятных условий для их карьерного роста на государственной службе [5]. На основании рассмотренных статей можно выделить следующий ряд проблем, которые возникают в процессе подготовки кадров для государственной гражданской службы в России: отсутствие достаточной специализации и практической подготовки; недостаточная интеграция цифровых технологий в подготовку, а также отсутствие гибкости программ переподготовки.

Материалы и методы

Методологическую основу исследования составляют анализ, систематизация и синтез информации. Материалами исследования выступают статистические данные, представленные в открытом доступе на официальном

сайте министерства финансов Российской Федерации, экспертные записки Счетной палаты Российской Федерации, а также материалы Федеральной службы государственной статистики. По данным на начало 2023 года общее количество лиц, занимавших должности в государственной гражданской службе в государственных органах (федерального и регионального уровня) и органах местного самоуправления Российской Федерации, составляло 921,2 тыс. человек. Штаты были укомплектованы на 91,5% [10].

В таблице 1 представлены данные о численности работников 13 крупнейших федеральных органов, относящихся к государственной гражданской службе в 2023 году. Показано, что наиболее высокая доля замещенных должностей наблюдается в Росстате (94,20%), МИД России (95,20%), и Судебном департаменте при Верховном Суде (92,09%). Данные указывают на высокую степень заполнения штатов и на успешное управление персоналом в этих ведомствах. Наибольшая доля незамещенных должностей наблюдается в Казначействе России (20,30%), что указывает на проблемы с привлечением или удержанием персонала.

Таблица 1

Численность работников федеральных органов государственной гражданской службы в 2023 году

Наименование объекта	Утверждено в штатном расписании	Фактически замещено	Доля замещенных должностей	Доля незамещенных должностей
ФНС России	148058	125633	84,85%	15,15%
Судебный департамент при Верховном Суде РФ	126093	116124	92,09%	7,91%
МЧС России	121926	107482	88,15%	11,85%
Казначейство России	39314	31333	79,70%	20,30%
Росреестр	28159	25916	92,03%	7,97%
Росстат	16939	15956	94,20%	5,80%
Роспотребнадзор	16417	14005	85,31%	14,69%
Россельхознадзор	8933	8036	89,96%	10,04%
Ростехнадзор	7107	6231	87,67%	12,33%
Ространснадзор	4905	4410	89,91%	10,09%
МИД России	3941	3752	95,20%	4,80%
Росприроднадзор	3691	3195	86,56%	13,44%
Минюст России	3689	3275	88,78%	11,22%

Источник: составлено автором по данным [11]

Большинство ведомств имеют более чем 85% заполнения штатных расписаний, что свидетельствует о довольно высокой заполненности должностей в государственной службе. Однако проблемы с незаполненными

вакансиями в ряде ключевых ведомств, таких как Казначейство, Федеральная налоговая служба, Роспотребнадзор, требуют улучшения ситуации с кадровым обеспечением.

Результаты и обсуждение

Кадровая политика государственной гражданской службе направлена на формирование, развитие и поддержание компетентного, профессионального персонала, который способен эффективно выполнять государственные и общественные задачи. Кадровая политика включает комплекс мер и процессов, направленных на привлечение, отбор, обучение, повышение квалификации и мотивацию государственных служащих, а также на их эффективное распределение по уровням и должностям. Важность кадровой политики на государственной службе заключается в ее ключевой роли в обеспечении эффективного функционирования государственных органов и выполнения их задач.

Так, правильно выстроенная кадровая политика способствует повышению результативности работы государственных структур, что важно для достижения стратегических целей, установленных государством, включая национальные проекты и программы развития. Центральное место в кадровой политике занимает подготовка кадров, которая включает не только начальную подготовку новых служащих, но и непрерывное профессиональное развитие действующих сотрудников. Согласно материалам экспертной записки Счетной палаты Российской Федерации, проблемы подготовки кадров для государственной гражданской службы заключаются включают: низкую производительность рабочих мест, низкий уровень оплаты труда, формальный характер кадровой политики, недостаточная эффективность системы повышения квалификации, отсутствие единого центра кадровой политики, неэффективные условия труда, сложности с наймом и увольнением сотрудников (табл. 2).

Таблица 2

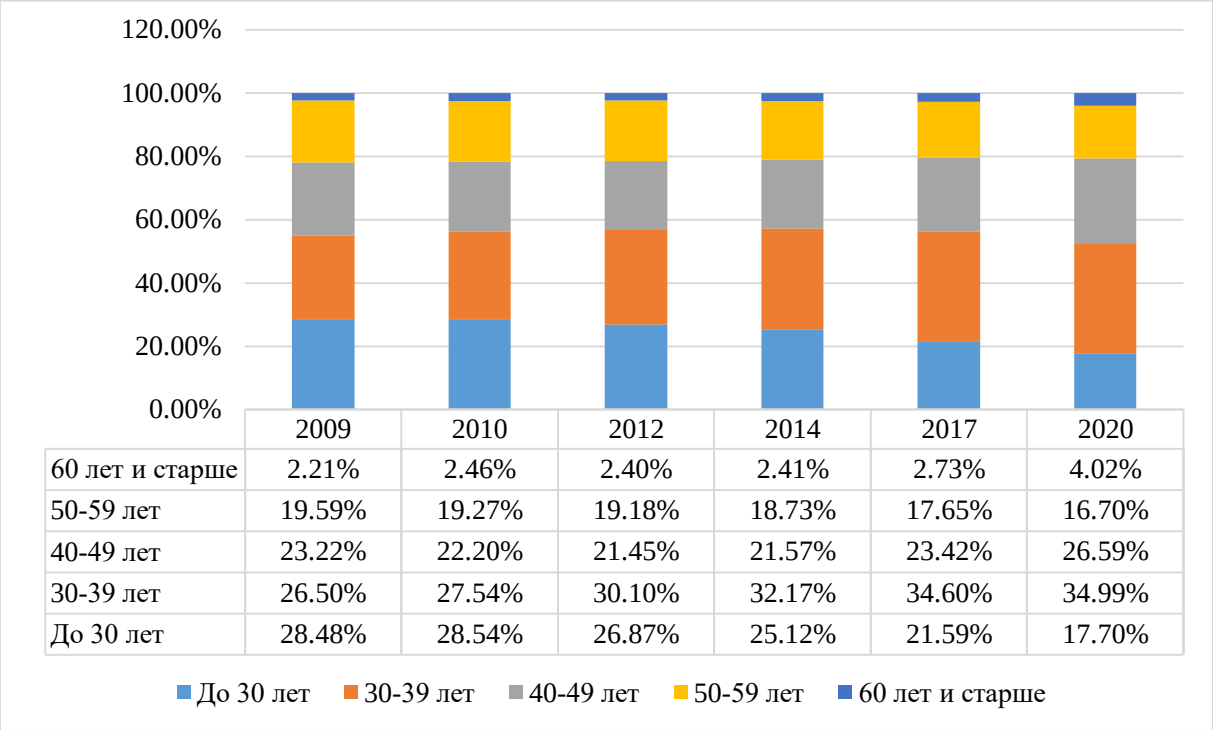
Ключевые проблемы подготовки кадров для государственной гражданской службы

Проблема	Содержание проблемы
Низкая производительность труда	Большая часть госслужащих занимается низкопроизводительной деятельностью при небольшом финансировании. Государственная служба является источником большого количества рабочих мест, которые не приносят значимого полезного экономического эффекта.
Низкий уровень оплаты труда	Зарплаты госслужащих неконкурентоспособны по сравнению с коммерческим сектором. Так, Среднемесячная заработная плата гражданских служащих в государственных органах Российской Федерации в 2022 г. составила 79,8 тыс. рублей.

	Низкий уровень заработных плат приводит к трудностям в привлечении и удержании квалифицированных кадров.
Формальный характер кадровой политики	Система управления кадрами сосредоточена на соблюдении формальных регламентов, а не на результатах. Отделы кадров не обладают достаточными ресурсами для качественного развития персонала.
Недостаточная эффективность системы повышения квалификации	Образовательные программы, которые проходят госслужащие, часто не влияют на качество их работы, что обусловлено наличием разрывов между реальными потребностями госорганов и содержанием программ обучения.
Отсутствие единого центра кадровой политики	Кадровая политика на госслужбе не централизована, что приводит к разрозненности подходов и методологий в различных ведомствах.
Неэффективные условия труда	Существующая система организации рабочего пространства и трудовых процессов поддерживает устаревшие модели коммуникации и жесткие иерархические структуры, что замедляет работу и ухудшает эффективность.
Сложности с наймом и увольнением сотрудников	Конкурсные процедуры слишком длительные, что снижает возможности привлечения лучших кандидатов, а увольнение сотрудников за низкую эффективность работы затруднено.

Источник: составлено автором по данным [2; 10]

Наличие вышеупомянутых проблем существенно снижает привлекательность государственной гражданской службы для талантливых специалистов. В результате, многие перспективные кадры предпочитают трудоустройство в коммерческом секторе экономики, где условия работы и возможности для профессионального роста часто оказываются более привлекательными. Полученный вывод подтверждается данными статистики, согласно которым за период см 2009 по 2020 годы доля молодых работников в возрасте до 30 лет сократилась с 28,48% до 17,7% (см. рис. 2). Для повышения привлекательности государственной гражданской службы кадровая политика должна трансформироваться. Поскольку одним из главных факторов, влияющих на привлекательность госслужбы, является низкий уровень заработной платы по сравнению с коммерческим сектором, показатели материальной мотивации должны быть конкурентными. Обеспечение конкурентоспособности уровня заработных плат возможно посредством повышения производительности труда в государственном секторе. Для этого целесообразно увеличить фиксированную часть заработной платы и ввести механизм привязки премиальной части к конечным результатом выполненной работы.



	2009	2010	2012	2014	2017	2020
60 лет и старше	2.21%	2.46%	2.40%	2.41%	2.73%	4.02%
50-59 лет	19.59%	19.27%	19.18%	18.73%	17.65%	16.70%
40-49 лет	23.22%	22.20%	21.45%	21.57%	23.42%	26.59%
30-39 лет	26.50%	27.54%	30.10%	32.17%	34.60%	34.99%
До 30 лет	28.48%	28.54%	26.87%	25.12%	21.59%	17.70%

Рис. 2. Распределение работников государственной гражданской службы по возрастным группам, %

Источник: составлено автором по данным [10]

Изменения в форме оплаты труда должны сопровождаться трансформациями условий работы. В частности, рутинные и повторяющиеся операции должны быть автоматизированы, а системы повышения квалификации должны отвечать реальным потребностям системы государственной гражданской службы. Также государственным органам целесообразно рассмотреть возможности ведения гибких рабочих графиков и удаленных форматов работы, что особенно важно для молодых специалистов, предпочитающих современные формы организации труда [7].

Основываясь на результатах проведенного анализа, можно определить перспективные направления развития системы подготовки кадров для государственной гражданской службы. Одним из важнейших шагов является внедрение современных технологий управления персоналом, включающих использование современных систем мотивации. Обеспечение повышения базового уровня зарплат и введение системы премирования за конкретные достижения привлекут квалифицированных специалистов и улучшат мотивацию [3]. Важным направлением является разработка программ обучения государственных служащих, ориентированных на реальные потребности госорганов, которые будут связаны с целями и задачами развития органов власти. Внедрение гибких рабочих графиков и использование удаленных форматов работы позволит улучшить условия труда и сделать госслужбу более привлекательной для молодых специалистов.

Также перспективным направлением является стандартизация кадровой политики во всех ведомствах посредством создания единого сопровождающего офиса (оператора), обрабатывающего запросы кадрового обеспечения. Сбор и последующая обработка данных о кадровом обеспечении позволит достаточно точно прогнозировать потребность государственных органов в кадрах, организовывать программы дополнительного профессионального образования, а также координировать деятельность высших учебных заведений с целью содействия трудоустройству молодых специалистов.

Заключение

В процессе исследования автором было выявлено, что ключевыми проблемами подготовки кадров являются: низкая производительность и неэффективные условия труда государственных гражданских служащих, неконкурентный уровень оплаты труда в государственном секторе по сравнению с коммерческим, формализм реализуемой кадровой политики, недостаточная эффективность систем повышения квалификации, отсутствие единого центра кадровой политики, труда, а также сложности с наймом и увольнением сотрудников.

На основе проведенного анализа выявлены перспективные направления подготовки кадров для государственной гражданской службы. Важнейшим шагом является внедрение современных технологий управления персонала, включающих как использование современных систем мотивации к трудовой деятельности, так и реализации комплекса мероприятий по повышению производительности труда. Целесообразно сделать трудовую деятельность на государственной гражданской службе более привлекательны для молодых специалистов, что возможно посредством внедрения гибких форм организации труда, а также активного содействия трудоустройству выпускников высших учебных заведений.

Реализация предложенных мероприятий позволит сделать государственную гражданскую службу более конкурентоспособной в сравнении с коммерческим сектором экономики. Улучшение условий труда и карьерных перспектив на государственной службе может также способствовать повышению качества управленческих решений и общей эффективности государственного аппарата.

Литература

1. Асриянц К.Г., Абдулкадырова П.А., Магомедова А.М. Кадровая политика и стратегия управления персоналом в органах государственной власти // Индустриальная экономика. 2022. № 3. С. 299–303.

2. Байтеряков С.В., Барышникова А.В., Копыток В.К., Филиппова А., Шубина Д.О. Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и

необходимые изменения / под ред. М.С. Шклярук; М.: Счетная палата Российской Федерации, Центр перспективных управленческих решений, 2021 – 118 с.

3. Варфоломеева В.А., Муслимова Э.Х. Современные инструменты и методы мотивации персонала // Прогрессивная экономика. 2022. №2. С. 23–41.

4. Владимирова М.М. Особенности подготовки кадров для государственной службы // Глобальная экономика и образование. 2022. Т. 2, № 1. С. 127–132.

5. Горский А.А. Подготовка молодых кадров для службы в государственном и муниципальном управлении в России // Молодежь в системе государственного и муниципального управления: Сборник научных трудов. Москва: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет имени А.Н. Косыгина (Технологии. Дизайн. Искусство)», 2022. С. 92–98.

6. Мистюкова С.В., Сабетова Т.В. Совершенствование кадрового потенциала государственной гражданской службы // Экономическое прогнозирование: модели и методы: Материалы XVIII Международной научно-практической конференции. Воронеж: Издательство «Истоки», 2023. С. 141–147.

7. Суравикина Е.В., Осташенко Е.Г. Методика анализа эффективности организации труда при удаленной занятости // Прогрессивная экономика. 2023. № 4. С. 5–22.

8. Товченко Р.Б., Самылкина И.В., Чумак П.В. Особенности и проблемы переподготовки муниципальных служащих: социальный аспект // Вестник Самарского муниципального института управления. 2023. № 3. С. 31–38.

9. Федченко С.С., Полтавец К.А. Проблемы подготовки кадров государственных служащих // Проблемы социально-экономической устойчивости региона: Сборник статей XX Международной научно-практической конференции. Пенза: Пензенский государственный аграрный университет, 2023. С. 459–463.

10. Численность и кадровый состав государственных органов и органов местного самоуправления Российской федерации // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/folder/11191.

11. Численность работников федеральных государственных органов // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/opendata/7710168360-FGO_staff/7710168360-FGO_staff-visual.