

Ссылка для цитирования этой статьи:

Шарин В.И., Полещук А.М. Муниципальный кадровый резерв: проблемы функционирования // Human Progress. 2022. Том 8, Вып. 3. С. 17. URL: http://progress-human.com/images/2022/Tom8_3/Sharin.pdf, свободный. DOI 10.34709/IM.183.17. EDN LDQGTS.

УДК 35.08

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КАДРОВЫЙ РЕЗЕРВ: ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ



Шарин Валерий Иванович

доктор экономических наук,
профессор кафедры экономики труда и управления персоналом
ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический
университет»

Sharin_vi@usue.ru

62/45, ул. 8 Марта /Народной Воли, ауд. 455
г. Екатеринбург, РФ, 620144
+7 (343) 221-17-57

Полещук Анна Максимовна

магистрант
ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический
университет»

Poleshchuk-anna@inbox.ru

62/45, ул. 8 Марта /Народной Воли, ауд. 455
г. Екатеринбург, РФ, 620144
+7 (343) 221-17-57

Аннотация. На государственной гражданской и муниципальной службе сохраняется проблема формирования и функционирования кадрового резерва на выдвижение, влияющая на эффективность деятельности органа власти и мотивацию кадрового состава к прохождению службы. Исследование направлено на изучение проблемы реализации кадрового резерва на муниципальном уровне в Российской Федерации. Исследователями даются неоднозначные оценки причин и факторов, негативно влияющих на данный процесс. Поэтому цель работы – на основе изучения практики формирования и функционирования кадрового резерва в муниципальном органе власти установить факторы, снижающие его роль, предложить меры повышения эффективности формирования кадрового резерва. Исследование проведено на основе комплекса общенаучных методов, таких как системный анализ, обобщение и систематизация теоретических и практических данных. В основе эмпирической базы – анализ формирования и функционирования кадрового резерва в

Калининском управлении социальной защиты населения Администрации города Челябинска за 2020-2021 годы. Полученные результаты позволили сделать вывод, что факторами, снижающими эффективность кадрового резерва на муниципальной службе, являются: формальный подход к его формированию, отсутствие повышения квалификации и профессионального развития чиновников, состоящих в резерве, и, как следствие, замещение вакантных должностей «внешними» кандидатами, отсутствие карьерных перспектив резервистов, что ведет к необоснованно высокой сменяемости среди чиновников, состоящих в резерве.

Ключевые слова: государственная гражданская служба; муниципальная служба; кадровый резерв; повышение эффективности резерва; профессиональное развитие чиновников.

JEL коды: H10; H59; M38.

Введение

Одной из главных задач управления муниципальной службой является формирование действенного кадрового резерва, способного обеспечить планомерное замещение муниципальных должностей квалифицированными специалистами. В сфере муниципального управления работа по формированию кадрового резерва является ключевым направлением системы управления персоналом. Эффективный кадровый резерв обеспечивает сокращение срока закрытия вакансий, снижает текучесть персонала, также повышается мотивация, вовлеченность и лояльность состоящих в резерве служащих. В то же время исследователями и практиками отмечается формальный характер подходов к формированию и функционированию кадрового резерва, особенно, на муниципальном уровне [1], отсутствие четкой и понятной системы оценки сотрудников при включении в кадровый резерв [2], а также отсутствие локальных нормативных актов, регламентирующих процесс формирования резерва.

Какие факторы оказывают существенное влияние на качество кадрового резерва на муниципальной службе, что нужно предпринять для улучшения ситуации? Исследовательской задачей работы является выявление и оценка причин, оказывающих негативное воздействие на формирование и функционирование кадрового резерва, а также предложение мер по улучшению положения дел на муниципальном уровне.

1. Проблемы эффективности кадрового резерва на муниципальной службе: теоретический аспект

В нормативно-правовых актах, регламентирующих прохождение гражданами муниципальной службы в Российской Федерации – Федеральном законе от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральном

законе от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», определение понятия «кадровый резерв муниципальной службы» отсутствует. В научной литературе существует немало определений кадрового резерва на государственной гражданской и муниципальной службе. Для данной работы авторы предлагают принять определение кадрового резерва на муниципальной службе как группы служащих, обладающих обязательными для выдвижения компетенциями и профессиональными качествами, прошедшими подготовку и готовыми для замещения вышестоящих должностей.

Российскими учеными рассмотрены многие аспекты негативного влияния факторов на формирование кадрового резерва. Калинин Г.И. отмечает необходимость централизации нормативно-правового регулирования формирования кадрового резерва, так как этот процесс регулируется в субъектах Российской Федерации без единых подходов. Это влечет в ряде случаев отсутствие конкурентности при формировании резерва, закрытость доступа в резерв для тех, кто не входит в «закрытую чиновничью корпорацию» [3]. Авторы отмечают такие недостатки, как субъективизм при формировании кадрового резерва, несоответствие уровня образования кандидатов требованиям занимаемой должности [4], а также отсутствие системы карьерного продвижения, информации о кадровом резерве, понятной системы его формирования [5], [6]. Савлук А.Н. отмечает сложность или даже невозможность контроля гражданами, состоящими в кадровом резерве, процесса и результатов назначения чиновников на вакантные должности, что не обеспечивает право равного доступа на муниципальную службу [7]. Невысокая эффективность кадрового резерва на муниципальной службе позволяет сделать авторам вывод о необходимости новых подходов к функционированию данного института – кадровый резерв должен создаваться на основе анализа перспектив развития органа власти, кадрового корпуса, а также с учетом результатов профессиональной деятельности служащих [8], [9].

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2018 г. «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов», обязательным этапом конкурсов на включение в кадровый резерв становится тестирование кандидатов в целях оценки их профессионального уровня.

В этой связи авторами исследуются возможности информационно-коммуникационных технологий для оценки профессиональной компетентности муниципальных служащих при зачислении в кадровый резерв и состоящих в нем. Так авторами предлагается представление документов для участия в конкурсе на включение в кадровый резерв в электронном виде, что

повысит объективность и прозрачность процедуры проведения конкурсов, формирование единой информационной системы управления кадровым составом гражданской службы [10].

Горб В.Г., критически оценивая существующую практику отбора в кадровый резерв, рассматривает преимущества применения компетентностного подхода при оценке кандидатов, что позволяет осуществить объективный выбор, а затем эффективно управлять развитием профессионального потенциала резервистов [11]. Шарин В.И. рассматривает преимущества применения программно-целевого метода при формировании кадрового резерва, в том числе для решения проблемы подготовки граждан, состоящих в кадровом резерве, а также оценки эффективности использования кадрового резерва на государственной гражданской службе и муниципальной службе [12].

Слабым звеном в подготовке кадрового резерва муниципальной службы является практика планирования индивидуального профессионального развития и реализации соответствующих программ развития лиц, состоящих в резерве. Она носит формальный характер. Практически не проводится планирование индивидуального профессионального развития для лиц, не являющихся муниципальными служащими, но включенными в кадровый резерв муниципального органа власти [13].

2. Кадровый резерв в органе муниципальной власти: результаты исследования

В 2022 году нами проведено исследование формирования кадрового резерва в Калининском управлении социальной защиты населения Администрации города Челябинска (далее - Калининское УСЗН) за 2020-2021 годы. Орган муниципального управления имеет штатную численность 77 человек, из них 40 – муниципальные служащие. Женщины составляют 88,8 % от штатной численности. Кадровый резерв Калининского УСЗН формируется комиссией по созданию кадрового резерва, образованной правовым актом учреждения, по результатам конкурса. Отбор проводится в форме конкурса документов по параметру соответствия образования, квалификации и стажа муниципальной службы без участия кандидата, что снижает возможность объективной оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов. Анализ основных параметров состояния кадрового резерва Калининского УСЗН, отражен в таблице 1.

Данные таблицы отражают стабильно высокие значения показателей текучести резерва, выбытия резервистов, низкий уровень укомплектованности резерва, назначений из кадрового резерва, что дает основания предположить связь этих недостатков с отсутствием целенаправленной подготовки резервистов к замещению должности, индивидуального планирования их развития.

Табл. 1: Показатели оценки состояния кадрового резерва Калининского УСЗН¹

Показатели	2020 год	2021 год
Количество должностей, подлежащих резервированию, ед.	13,0	13,0
Количество резервистов на 1 позицию, чел.	1,1	1,0
Укомплектованность резерва, %	46,2	38,5
Текучесть резерва, %	33,3	40,0
Показатель назначения резервистов, %	33,3	0,0
Доля вакансий, закрытых путем продвижения кадровых резервистов, %	18,2	0,0
Показатель общего выбытия резервистов, %	66,7	40,0
Показатель выбытия резервистов по неуважительным причинам, %	33,3	40,0
Средний срок нахождения в кадровом резерве, лет	2,4	2,7
Доля сотрудников из резерва, прошедших обучение за последний год, %	0,0	0,0
Назначение на резервируемую должность работников, не прошедших подготовку по программам кадрового резерва, %	100,0	100,0
Выполнение резервистами индивидуального плана развития, %	0,0	0,0

Так как подготовленные кандидаты отсутствуют, закрытие вакансий происходит преимущественно за счет «внешних» кандидатов, что ведет к высокой текучести кадров из резерва в связи с отсутствием карьерного роста. Как показали результаты проведенного авторами опроса муниципальных служащих Калининского УСЗН, 52 % респондентов назвали основной причиной увольнений сотрудников, зачисленных в кадровый резерв, отсутствие подготовки резервистов к занятию планируемой должности, повышения профессионального развития и, как следствие, возможности карьерного роста.

Формальный подход руководства Калининского УСЗН к формированию кадрового резерва не дает возможности муниципальным служащим, нацеленным на профессиональное развитие, реализовать свои потребности в данном аспекте, кроме того, отсутствие подготовки к планируемой должности снижает их конкурентный потенциал. Между тем, существуют хорошо известные формы внутренней профессиональной подготовки: ротация, делегирование полномочий, усложняющиеся задания, стажировка в должности, индивидуальные планы развития муниципального служащего в резерве и другие, направленные на профессиональное развитие чиновников, что мотивировало бы продолжать службу.

Таким образом, результаты исследования дают возможность сделать вывод, что отсутствие планомерной работы с кадровым резервом ведет к потере кадрового состава. Природа не терпит пустоты. Формальное существование в кадровом резерве не дает резервистам профессионального развития, подготовки к планируемой должности, а замещение должностей «внешними» кандидатами формирует понимание отсутствия карьерных перспектив в данном учреждении и необходимости поиска нового места службы.

¹ Составлено авторами

Заключение

Результаты проведенного исследования практики формирования и функционирования кадрового резерва в муниципальном органе власти на примере Калининского управления социальной защиты населения Администрации города Челябинска позволили установить факторы, снижающие роль кадрового резерва. Так, на этапе формирования кадрового резерва конкурс документов должен стать не конечной, а начальной стадией оценки кандидата. На втором этапе конкурса необходимо выявлять уровень компетенций кандидата (посредством собеседования), его мотивационный профиль (посредством тестирования). Важным фактором, снижающим эффективность функционирования кадрового резерва, является отсутствие профессионального развития и подготовки резервистов к должности в резерве. Отсутствие индивидуальных планов развития резервистов, внутренних форм профессионального обучения (подготовки) чиновников, состоящих в резерве на выдвижение, придает резерву формальный характер, что подтверждается низким уровнем назначений из кадрового резерва на вакантные должности. В итоге чиновники осознают бесперспективность карьерного роста и стремятся к смене места службы, об этом свидетельствуют высокий уровень выбытия из резерва и результаты опроса служащих. Необходимо придать кадровому резерву муниципальных служащих реальный характер как на этапе его формирования, так в процессе функционирования, уделив особое внимание профессиональному развитию служащих, состоящих в резерве, что повысит их мотивацию к несению службы и конкурентоспособность. Данные меры положительно повлияют на сохранение кадрового потенциала муниципального органа власти.

Полученные результаты дают возможность полагать, что цель исследования – на основе изучения практики формирования и функционирования кадрового резерва в муниципальном органе власти установить факторы, снижающие его роль, предложить меры повышения эффективности формирования кадрового резерва, достигнута.

Результаты исследования проблем формирования и функционирования кадрового резерва муниципальных служащих будут полезны в целях повышения эффективности муниципальной службы Российской Федерации.

Литература

1. Полещук, А.М. Особенности и пути совершенствования работы с кадровым резервом муниципальных служащих // Оригинальные исследования. 2022. № 4. С.: 5-12. ISSN 2222-0402. URL: <https://clck.ru/h3exB>.

2. Мальковская, А.О.; Соловьева, Ю.В. Эффективность принятия управленческих решений и оценка деятельности работников государственной гражданской службы // Вестник Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. 2007. № 4. С.: 112-119.
3. Калинин, Г.И. Региональный резерв управленческих кадров (на примере Краснодарского края) // Очерки новейшей камералистики. 2020. № 2. С.: 6-15.
4. Кочегура, А.П. Управление профессиональным развитием государственных служащих как инструмент повышения эффективности их деятельности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. 2008. № 2. С.: 56-64.
5. Поликанов, Д.В. «Кадровый голод» на государственной и муниципальной службе // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2010. № 5 (99). С.: 45-57.
6. Голованева, А.В.; Лымарева, О.А. Особенности построения карьеры государственных служащих // Экономика устойчивого развития. 2016. № 1 (25). С.: 123-131.
7. Савлук, А.Н. Механизмы реализации государственной кадровой политики в условиях современной административной реформы: автореф. дис. ... канд. полит. наук. СПб. 2013.
8. Иванова, Л.Л. Кадровые технологии по формированию управленческого резерва: принципы, подходы, междисциплинарные проблемы применения // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. № 4. С.: 13-24.
9. Арутюнова, А.Е.; Литвинова, Ю.А.; Водовозова, М.С. Технологии планирования и управления карьерой муниципального служащего на базе муниципального образования Динской район // Естественно-гуманитарные исследования. 2018. № 22 (4). С.: 11-16.
10. Наточий, В.В.; Наточая, Е.Н. Применение информационных технологий для оценки профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих // Социум и власть. 2018. № 4 (72). С.: 41-52.
11. Горб, В.Г. Компетентностный подход к аттестации и квалификационному экзамену государственных гражданских служащих // Государственная служба. 2008. № 1. С.: 46-64.
12. Шарин, В.И. Кадровый резерв государственной гражданской службы РФ: положение дел и перспективы // Journal of new economy. 2015. № 2 (58). С.: 112-118.
13. Наумов, С.Ю.; Масленникова, Е.В. Кадровый резерв как механизм повышения качества государственного управления // Власть. 2008. № 10. С.: 45-53.

MUNICIPAL STAFF RESERVE: PROBLEMS OF FUNCTIONING

Valery I. Sharin

Doctor of Economics, Professor of the Labor Economics and HR Management Department of
The Ural State University of Economics
Yekaterinburg, Russia

Anna M. Poleshchuk

Master's student of the Ural State University of Economics"
Yekaterinburg, Russia

Abstract. The problem of the staff reserve formation and functioning is saved in the state civil and municipal service, affecting the authority's activities effectiveness and the staff motivation. The research is aimed at studying the staff reserve implementing problem in the Russian Federation at the municipal level. Researchers give ambiguous estimates of the causes and factors that negatively affect this process. Therefore, the purpose of the analysis is based on the study of the staff reserve formation and functioning practice in the municipal authority to identify factors that reduce its role, to propose measures to improve the staff reserve efficiency. The study was conducted by a set of general scientific methods, such as system analysis, generalization and systematization of theoretical and practical data. The empirical base is the data of the Kalinin Department of Population Social Protection of the Chelyabinsk City Administration for 2020-2021. The obtained results allowed to conclude that the factors reducing the staff reserve effectiveness in the municipal service are: a formal approach to its formation, the lack of officials' advanced training and professional development, and as a result, the vacant positions replacement by external candidates, the lack of career prospects for reservists, which leads to unreasonably high turnover among the reserved officials.

Keywords: state civil service; municipal service; staff reserve; improving the reserve efficiency; officials' professional development.

JEL codes: H10; H59; M38.

References

1. Poleshchuk, A.M. (2022). Features and ways of improving work with the personnel reserve of municipal employees // Original research. No. 4. P.: 5-12. ISSN 2222-0402.

2. Malkovskaya, A.O.; Solovyova, Y.V. (2007). Efficiency of managerial decision-making and evaluation of the activities of employees of the state civil service // Bulletin of the Russian Academy of Public Administration under the President of the Russian Federation. 2007. No. 4. P.: 112-119.
3. Kalinin, G.I. (2020). Regional reserve of managerial personnel (on the example of Krasnodar Krai) // Essays of the newest cameralistics. No. 2. P.: 6-15.
4. Kochegura, A.P. (2008). Management of professional development of civil servants as a tool to improve the efficiency of their activities // Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: Sociology. 2008. No. 2. P.: 56-64.
5. Polikanov, D.V. (2010). "Personnel hunger" in the state and municipal service // Monitoring of public opinion: economic and social changes. No. 5 (99). P.: 45-57.
6. Golovaneva, A.V.; Lymareva, O.A. (2016). Features of building a career of civil servants // Economics of sustainable development. No. 1 (25). P.: 123-131.
7. Savluk, A.N. (2013). Mechanisms for the implementation of state personnel policy in the context of modern administrative reform: abstract. dis. ... candidate of Political Sciences.
8. Ivanova, L.L. (2010). Personnel technologies for the formation of a managerial reserve: principles, approaches, interdisciplinary problems of application // State and municipal administration. Scientific notes of SKAGGS. No. 4. P.: 13-24.
9. Arutyunova, A.E.; Litvinova, Yu.A.; Vodovozova, M.S. (2018). Technologies of planning and career management of a municipal employee on the basis of the municipal formation of the Dinskoy district // Natural-humanitarian studies. No. 22 (4). P.: 11-16.
10. Natochiy, V.V.; Natochaya, E.N. (2018). The use of information technologies for assessing the professional competence of state and municipal employees // Society and power. No. 4 (72). P.: 41-52.
11. Gorb, V.G. (2008). Competence approach to certification and qualification examination of state civil servants // State service. No. 1. P.: 46-64.
12. Sharin, V.I. (2015). Personnel reserve of the State Civil Service of the Russian Federation: the state of affairs and prospects // Journal of new economy. No. 2 (58). P.: 112-118.
13. Naumov, S.Y., Maslennikova, E.V. (2008). Personnel reserve as a mechanism for improving the quality of public administration // Power. No. 10. P.: 45-53.

Contact

Valery I. Sharin

Ural State University of Economics

62/45, 8 March str., 620144, Yekaterinburg, Russia

Sharin_vi@usue.ru

Anna M. Poleshchuk

Ural State University of Economics

62/45, 8 March str., 620144, Yekaterinburg, Russia

Poleshchuk-anna@inbox.ru