

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра государственного и муниципального управления

Заведующий кафедрой,
канд. юрид. наук, доцент

О.В. Алиева

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистра

**ФОРМИРОВАНИЕ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ
(НА ПРИМЕРЕ ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА)**

38.04.04 Государственное и муниципальное управление
Магистерская программа «Публичное управление»

Выполнил работу
студент 3 курса
заочной формы обучения

Михайлов
Александр
Владимирович

Научный руководитель,
доцент кафедры государственного
и муниципального управления,
кандидат философских наук

Захарова
Ольга
Владимировна

Рецензент
заместитель начальника отдела
государственной гражданской и
муниципальной службы управления
государственной гражданской службы
аппарата Губернатора Ямало-
Ненецкого автономного округа

Голенок
Михаил
Анатольевич

Тюмень
2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	5-7
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ.....	8-33
1.1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И СУЩНОСТЬ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ	8-13
1.2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ (ИЛИ АСПЕКТЫ) ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ	14-27
1.3. СУЩЕСТВУЮЩИЙ ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ФОРМИРОВАНИЕ КАДРОВОГО РЕЗЕРВА).....	28-33
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ СОВРЕМЕННЫХ ТЕНДЕНЦИЙ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА.....	34-62
2.1. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА.....	34-52
2.2. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ФОРМИРОВАНИЮ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА.....	53-62
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	63-66
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	67-76
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. СФОРМИРОВАННОСТЬ КАДРОВЫХ РЕЗЕРВОВ ОГВ ЯНАО И КОЛИЧЕСТВО ЛИЦ, ИСКЛЮЧЁННЫХ ИЗ КАДРОВЫХ РЕЗЕРВОВ	

В СВЯЗИ С ИСТЕЧЕНИЕМ 3-Х ЛЕТНЕГО СРОКА, ЗА 2018-2019 ГОДЫ.....	1-4
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. НЕДОСТАТКИ ОРГАНИЗАЦИИ ДПО ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ ЯНАО.....	1-7
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. РЕЗУЛЬТАТЫ ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА СОТРУДНИКОВ КАДРОВЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА ПО ТЕМЕ «ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА».....	1-2

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

Диссертация (магистерская диссертация)	–	выпускная квалификационная работа магистра
Гражданская служба	–	государственная гражданская служба
Гражданские служащие	–	государственные гражданские служащие
ДПО	–	дополнительное профессиональное образование
МФЦ	–	многофункциональный центр
Общая концепция	–	Общая концепция формирования и использования резерва управленческих кадров в Российской Федерации
ОГВ	–	орган государственной власти (иной государственный орган)
Положение о резерве автономного округа	–	Положения о кадровом резерве государственной гражданской службы Ямало-Ненецкого автономного округа
РФ	–	Российская Федерация
РУК	–	резерв управленческих кадров
ХМАО	–	Ханты-Мансийский автономный округ
ЯНАО (автономный округ)	–	Ямало-Ненецкий автономный округ

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы магистерской работы обусловлена необходимостью внедрения действенных механизмов формирования кадрового состава на государственной гражданской службе в Российской Федерации (в частности на государственной гражданской службе Ямало-Ненецкого автономного округа). Проблема кадрового обеспечения органов государственной власти качественным кадровым составом является актуальной на современном этапе развития страны в целом и ЯНАО в частности. Современные, сложные условия (с учётом всё увеличивающихся в объёме экономических и политических санкций, вводимых против нашей страны) формируют более жёсткие требования к лицам, занятым в государственном управлении. Это касается как федерального так и регионального уровней чиновников, слаженная и профессиональная работа которых играет ключевую роль в развитии Российской Федерации в условиях обострения международной обстановки. Слова канцлера Германии Отто фон Бисмарка: «С плохими законами и хорошими чиновниками вполне можно править страной. Но если чиновники плохи, не помогут и самые лучшие законы» - представляются актуальными.

В настоящее время идёт поиск эффективных механизмов формирования кадрового состава на государственной гражданской службе. Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации принимаются активные меры по выработке наиболее действенных технологий на государственной гражданской службе. В эту работу вовлечены и регионы страны, предлагающие свои наработки в указанной сфере.

Вопросы формирования кадрового состава на государственной гражданской службе РФ и другие аспекты исследуемой темы изучались рядом авторов и представлены в многочисленных печатных изданиях.

Вопросы формирования кадрового состава нашли отражение в работах таких авторов как Г.В. Атаманчук, Н.Ф. Алтуховой, Е.В. Васильевой,

Г.А. Борщевского, Л.В. Завгородней, Д.В. Симутовой, Ю.В. Синягина, Л.А. Третьякова, С.Е. Прокофьевой, Ю.В. Никологорской, и т.д.

Также данный вопрос, но в части формирования кадрового резерва (включая резерв управленческих кадров) на гражданской службе исследовали А.М. Беляева, Н.Н. Калмыков, Д.И. Ковтков, В.И. Кузнецов, Е.В. Трунина, Л.А. Тхабисимова, Н.С. Гончарук и т.д.

Работы авторов, рассматривающих вопросы формирования кадрового состава на государственной гражданской службе РФ формируют ценный материал для изучения различных аспектов в рассматриваемой сфере деятельности государственных структур. Авторы сходятся в общем мнении, что на каждом этапе деятельности государственного аппарата для его эффективной работы требуется определение выверенной потребности в формировании кадрового состава, который мотивирован, профессионален и во взаимодействии с гражданским обществом максимально стремится к социально-экономическому развитию своего региона и страны в целом. Повышение качества деятельности госслужащих является необходимым и непрерывным процессом, влияющим на перманентную модернизацию государства в целом. Всё это в теории выглядит некой «вершиной» к чему необходимо стремиться. На практике существовали и существуют проблемы, которые мешают достигнуть «вершины» или максимально к ней приблизиться.

Несмотря на наличие значительного объема исследований, затрагивающих проблемы формирования кадрового состава, следует отметить потребность в дальнейшем изучении и поиске эффективных способов формирования кадров на гражданской службе, особенно на региональном уровне (в связи с имеющимися особенностями регионов).

Несмотря на имеющийся богатый опыт в области формирования кадрового состава на гражданской службе, в настоящее время имеется запрос общества и самой государственной системы на обновление и поиск новых путей решения задач по совершенствованию качества кадрового состава на

государственной гражданской службе, что и определило выбор темы магистерской диссертации.

Целью исследования является разработка рекомендаций по совершенствованию существующей системы формирования кадрового состава государственной гражданской службы ЯНАО.

Задачи данной работы:

- рассмотреть теоретические основы формирования кадрового состава и сложившийся отечественный опыт;

- изучить систему (порядок) формирования кадрового состава государственной гражданской службы ЯНАО (современные проблемы и вызовы);

- сформулировать рекомендации по совершенствованию системы (порядка) формирования кадрового состава на государственной гражданской службе ЯНАО.

Объектом исследования являются отношения, складывающиеся в процессе формирования кадрового состава на государственной гражданской службе ЯНАО.

Предмет исследования – система (порядок) формирования кадрового состава государственной гражданской службы ЯНАО.

Практическая значимость исследования. Материалы, содержащиеся в настоящей диссертации, могут быть использованы в преподавании учебных курсов для дисциплины «Теория и механизмы современного государственного управления», «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» для магистерской программы «Государственное и муниципальное управление» в ФГАОУ ВО ВПО «Тюменский государственный университет», а также могут быть использованы в практической деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

1.1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И СУЩНОСТЬ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

В последнее время в России реализуются реформы во многих государственных сферах деятельности. Значительная роль во всём этом отводится повышению эффективности процессов функционирования органов государственной власти. Все реформы без исключения ставили перед собой задачи по созданию эффективной системы государственного управления, потому что это является ключевым моментом на пути решения актуальных социально-экономических задач и повышения уровня и качества жизни населения страны. А если посмотреть ещё шире, то можно смело говорить, что речь идёт о безопасности страны и сохранении суверенитета.

Как мы знаем, система органов государственной власти это совокупность органов (государственных структур), осуществляющих властные полномочия на федеральном и региональном уровнях, в основе деятельности которых обязательно присутствует подчинённость, иерархичность и разделение на профильные сферы (зоны) своей ответственности.

Но от кого зависит эффективность работы того или иного государственного органа власти и как следствие всей системы таких органов? Ответ очевиден – от людей, которые находятся на государственной гражданской службе в этих органах власти, профессиональная служебная деятельность которых связана с обеспечением исполнения полномочий Российской Федерации и её субъектов.

На государственной гражданской службе управленческая деятельность зависит от лиц, которые уполномочены осуществлять такую деятельность. Речь идёт о конкретных людях (управленцах), осуществляющих управленческую

деятельность в органах публичной власти. Уровень качества осуществления управленческой деятельности зависит от профессионализма таких лиц, который включает в себя не только наличие необходимого образования, профессиональных знаний и опыта, но и многое другое. Например, умение стратегически мыслить, планировать и организовывать деятельность своих подчинённых, эффективно распределять между ними обязанности, создавать между ними качественную систему коммуникации, контролировать профессиональную деятельность подчинённых и много другое.

Конечно, необходимо отметить, что не все принимают участие в управленческой деятельности. Управленцы реализуют свой функционал через самую многочисленную группу государственных гражданских служащих — специалистов (исполнителей).

Взаимодействие лиц, принимающих управленческие решения и тех, кто их непосредственно выполняет должно строиться на понимании ориентиров, формулировании ожидаемых результатов и оценке имеющихся ресурсов и механизмов реализации, стоящих перед ними профессиональных задач. Отсутствие единого понимания целей и задач приводит к раскоординированности, невозможности совместной эффективной деятельности лиц, осуществляющих трудовую деятельность в органах государственной власти. Г.В. Атаманчук писал, что «..управление — это одна из труднейших и ответственных сфер интеллектуальной и практической деятельности людей. Это сфера, от состояния которой во многом зависит благополучие общества и в конечном счёте — судьба каждого человека» [Атаманчук, с.112].

Как же добиться эффективного взаимодействия государственных гражданских служащих, результаты деятельности, которых напрямую связаны с качеством государственного управления и качеством жизни людей, регионов и государства в целом?

Речь пойдёт о формировании кадрового состава государственной гражданской службы.

В настоящее время в законодательстве отсутствует такое понятие как «формирование кадрового состава». Данный пробел был отмечен Завгородней Л.В., которая в своей статье указала на отсутствие в законодательстве данного понятия [Завгородняя, с.82], а также Тхабисимова Л.А., акцентирующая внимание на необходимости исследования проблемы формирования кадрового состава как учёными, так и специалистами-практиками. Автор также предлагает на законодательном уровне создать и утвердить механизм реализации принципов формирования кадрового состава гражданской службы РФ [Тхабисимова, с.186]. Возможно, законодатель понимает всю «подвижность» и «ёмкость» этой процедуры, поэтому не стремится официально сформулировать указанное понятие. В научной литературе, к сожалению, нет единого подхода к трактовке данного комплекса действий. Однако, весомость «формирования кадрового состава» от этого не пострадала.

На мой взгляд «формирование кадрового состава» в первую очередь следует рассматривать как управленческую деятельность, в широком смысле этого выражения. Ведь кто-то должен определить формат этих действий и конечно цели, которые необходимо достичь в результате этой деятельности.

Правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации установлены Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Одна из глав (13) этого нормативного правового акта называется «Формирование кадрового состава государственной гражданской службы», но как уже указывалось выше, законодатель легальное определение этому понятию так и не дал.

В 13 главе Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определены принципы и приоритетные направления формирования кадрового состава, урегулированы вопросы ротации гражданских служащих, подготовки кадров для гражданской службы,

профессионального развития гражданских служащих, формирования кадрового резерва на гражданской службе.

Это все направления, что предусмотрены указанной главой федерального закона. Следовательно, другие механизмы и инструменты, оказывающие, на мой взгляд, существенное влияние на формирование кадрового состава, не относятся к нему (поступление на гражданскую службу и замещение должности гражданской службы по конкурсу, аттестация гражданских служащих, квалификационный экзамен, наставничество), что весьма не однозначно.

Итак, само понятие «формирование кадрового состава», как было указано ранее в этой главе, не раскрыто. Близким по смыслу к процессу формирования кадрового состава является процесс отбора кадров. Отбор кадров – выделение кандидата из числа других, наиболее соответствующего характеру и содержанию предстоящей трудовой функции [Завгородняя, с.82].

В данной диссертации, безусловно будет блок, посвящённый отбору кандидатов на гражданской службе, однако, отбор кадров это лишь часть, но на мой взгляд самая значимая в системе формирования кадрового состава. Имеются и другие элементы системы формирования кадров на гражданской службе, которые после отбора кадров оказывают существенное влияние на его качественное формирование, но отбор является первичным и ключевым.

Совершенствование кадрового состава может осуществляться путём качественного отбора кандидатов на гражданскую службу, а также за счёт профессионального развития гражданских служащих.

Формирование кадрового состава, как управленческую деятельность, стоит рассматривать с двух, основных сторон:

- деятельность, направленная на создание законодательных основ, позволяющих в соответствии с установленными нормами права, регулировать отношения в указанной сфере. Данную деятельность следует рассматривать исходя из уровней законодательства, федерального (распространяется на всю

территорию страны) и регионального (действует на территории определённого субъекта РФ);

- деятельность, направленная на реализацию законодательства, регулирующего отношения, связанные с формированием кадрового состава, которую также следует рассматривать исходя из федерального и регионального уровней.

Немаловажным является и деятельность, направленная на создание (формирование) системы органов государственной власти и их структурных подразделений, основная деятельность которых связана с формированием кадрового состава, в том числе и формированием законодательных инициатив в этой сфере, а также с методическим обеспечением.

Эффективность системы органов государственной власти является определяющим и главным инструментом государственного управления. Эта система должна складываться и формироваться ориентируясь на потребности общества и бизнеса и обеспечивать поступательное социально-экономическое развитие субъектов РФ и государства в целом.

В 2008 году в своём послании к Федеральному Собранию РФ глава государства сказал, «Какие бы идеальные законы и стратегии ни принимались на основе Конституции - реализация заложенного в них смысла зависит от конкретных людей. Их интеллектуальная энергия, творческая сила - это главное богатство нации и основной ресурс прогрессивного развития [Послание Президента РФ].

Россия должна стать лучшей по возможностям для карьерного роста, для значительного повышения социального и материального статуса в течение жизни. Лучшей - в поощрении таланта и успеха... должны создать конкурентные условия для привлечения на госслужбу лучших кадров. При этом повысить их ответственность перед обществом [Путин, с.2].

Таким образом, можно резюмировать, что в РФ поступление на гражданскую службу возможно при соблюдении требований Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе

Российской Федерации», так как гражданская служба является особым институтом, где гражданские служащие обеспечивают исполнение государственных полномочий. Вместе с тем, отсутствие в законодательстве понятия «формирование кадрового состава», а также предусмотренные им содержание и последовательность приоритетных направлений формирования кадрового состава, не способствуют обеспечению единого подхода и определения значимости в вопросах формирования кадрового состава.

1.2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ (ИЛИ АСПЕКТЫ) ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Как отмечалось выше одна из глав (13) Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» называется «Формирование кадрового состава гражданской службы», в которой определены принципы и приоритетные направления формирования кадрового состава, урегулированы вопросы ротации гражданских служащих, подготовки кадров для гражданской службы, профессионального развития гражданских служащих и формирования кадрового резерва на гражданской службе [Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ, с. 72].

Аналогичная глава (12) предусмотрена и в Законе автономного округа «О государственной гражданской службе Ямало-Ненецкого автономного округа» [Закон ЯНАО от 29.03.2005 № 26-ЗАО, с. 51] с той лишь разницей, что в региональном законе с 2017 года по 2019 год была предусмотрена статья о наставничестве на гражданской службе. Указанная статья вводилась в региональный закон в связи с необходимостью урегулирования вопроса о наставничестве на гражданской службе ЯНАО, так как на федеральном уровне этот вопрос нормативно в указанный период урегулирован не был. Введение статьи о наставничестве позволило утвердить Положение о наставничестве на гражданской службе автономного округа.

В октябре 2020 года Правительством страны впервые было утверждено Положение о наставничестве на государственной гражданской службе Российской Федерации, действие которого распространяется как на федеральных гражданских служащих, так и на государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации [постановление Правительства РФ от 07.10.2019 № 1296, с. 1]. В этой связи статья о наставничестве, предусмотренная в региональном законе была признана утратившей силу.

Рассмотрим с практической точки зрения каждую из статей, представленных в указанных главах федерального закона и закона автономного округа, соответственно (за исключением принципов и приоритетных направлений формирования кадрового состава, которые так или иначе отражены в статьях рассматриваемых глав).

Итак, ротация гражданских служащих. Несмотря на то, что ротация в качестве одного из приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы была закреплена с момента принятия федерального закона о гражданской службе РФ (2004 г.), однако других правовых инструментов (на федеральном уровне) для реализации ротации на гражданской службе предусмотрено не было. Такое положение дел сохранялось на протяжении длительного времени.

Соответствующая статья (60.1) федерального закона была введена в 2011 году, однако вступила в законную силу только с 1 января 2013 года. Согласно этой статье ротация гражданских служащих проводится в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции путём назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе.

Внедрение в практику механизма ротации гражданских служащих являлось одной из первоочередных мер, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы, который был утверждён Указом Президента РФ в марте 2012 года.

Ротация, как одно из средств борьбы с коррупцией на гражданской службе, предусматривает формирование кадрового состава путём перемещения гражданских служащих на иные должности и в другие органы государственной власти, для стимулирования их антикоррупционного поведения и развития их профессионального уровня.

Ротация продиктована тем, что долгое пребывание в одной должности и на одном месте демотивирует работников, в том числе гражданских служащих. Снижается мотивация не только при выполнении своих должностных

обязанностей, но и снижается интерес к самообразованию и желанию своевременно выявлять недостатки и пытаться исправить их.

Федеральным и региональным законами о гражданской службе предусмотрены порядок проведения ротации (утверждение соответствующих перечня должностей, плана проведения ротации и т.д.).

Несмотря на то, казалось бы, имеющиеся правовые положения проведения ротации хочется отметить проблемные вопросы по данному направлению.

Включение должности в перечень должностей, подлежащих ротации, относится к существенным условиям служебного контракта (п. 10 ч. 3 ст. 24 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Органы государственной власти, руководствуясь методическими рекомендациями Минтруда России от 18 сентября 2012 г. «Организация ротации федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти», начали перезаключать на срочные служебные контракты с гражданскими служащими, с которыми ранее были заключены служебные контракты на неопределённый срок. Такое перезаключение устанавливает обратную силу закона, ухудшая положение гражданских служащих, чьи должности были включены в соответствующий перечень, тем самым нарушаются основные принципы правового регулирования.

Ещё одной из многих проблем является ситуация, когда гражданский служащий по основаниям, предусмотренным законодательством, отказывается от предложенной ему в порядке ротации должности. В таком случае ему должна быть предложена иная вакантная должность гражданской службы в том же или другом органе государственной власти с учётом уровня квалификации, специальности, направления подготовки, стажа гражданской службы или работы по специальности, знаний и умений, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей. А если такой должности нет? Законодатель по этому поводу ничего не предусмотрел. Законодатель также не разъясняет, как быть в случае, если гражданский служащий отказался от

замещения должности в порядке ротации по другим причинам (например, просто по собственному желанию, точнее - нежеланию).

В 2012 году постановлениями Губернатора автономного округа утверждены Перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация гражданских служащих [Постановление Губернатора ЯНАО от 31.10.2012 № 155-ПГ, с. 2], а также План проведения ротации гражданских служащих на 2013 – 2021 годы [Постановление Губернатора ЯНАО от 31.10.2012 № 156-ПГ, с. 3].

В Перечень должностей были включены должности гражданской службы категории «руководители» ведущей группы должностей в органах государственной власти автономного округа, осуществляющих контрольные и надзорные функции.

Планом была предусмотрена ротация гражданских служащих в структурных подразделениях государственного органа, находящихся на территории разных муниципальных образований в автономном округе. Перевод гражданских служащих в другие государственные органы не был предусмотрен.

Сложность состоит в том, что законодательством Российской Федерации не предусматривается предоставление государственных гарантий членам семей гражданских служащих, назначенных в порядке ротации.

В ходе ротации гражданские служащие ЯНАО столкнулись со сложностями правового, организационного, экономического и социального характера.

Наиболее остро стояла проблема, связанная с обеспечением гражданских служащих, подлежащих ротации, и их семей жилыми помещениями.

Сложная транспортная схема и отсутствие железнодорожного, водного и автомобильного транспортного сообщения между муниципальными образованиями в автономном округе, и, как следствие, высокие тарифы на грузоперевозки создавали трудности, связанные с переездом гражданских

служащих и членов их семей в автономном округе, с перевозкой их имущества к новому месту гражданской службы.

Ротация гражданских служащих - это достаточно сложный и затратный во всех смыслах механизм.

Существующий механизм ротации гражданских служащих имеет массу недоработок, что подтверждается низким уровнем его использования в практической деятельности государственных органов.

Следующая статья главы 13 – подготовка кадров для гражданской службы.

В соответствии с федеральным и региональным законами о гражданской службе подготовка кадров для гражданской службы осуществляется в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования путём заключения договора о целевом обучении между органом государственной власти и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы после окончания обучения в течение определенного срока.

Законодательством предоставлена возможность руководителям государственных органов заблаговременно осуществлять подготовку кадров с учётом имеющейся у органа власти потребности в специалистах соответствующего профиля.

В декабре 2009 года Президент РФ своим Указом утвердил Положение о порядке заключения договора о целевом обучении между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы [Указ Президента РФ от 21.12.2009 № 1456, с.2].

В автономном округе постановлением Губернатора автономного округа от 17 октября 2011 года № 169-ПГ «О подготовке кадров для государственной гражданской службы Ямало-Ненецкого автономного округа по договорам на обучение» утверждены:

- Положение о порядке заключения договора на обучение между государственным органом автономного округа и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения государственной гражданской службы автономного округа [постановление Губернатора ЯНАО от 17.10.2011 № 169-ПГ, с. 2];

- Типовой договор на обучение между государственным органом автономного округа и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения гражданской службы автономного округа [постановление Губернатора ЯНАО от 17.10.2011 № 169-ПГ, с. 6].

Существующая законодательная база по вопросу подготовки кадров для гражданской службы предусматривает заключение соответствующих договоров на обучение с победителями, прошедшими конкурсный отбор (в порядке предусмотренном для поступления на гражданскую службу).

Основным отличием порядка заключения договора на обучение на федеральном и региональном уровнях является то, что в автономном округе договор заключается с гражданином, осваивающим образовательную программу высшего образования (бакалавриат и специалитет) не ранее чем через 2 года после начала обучения и не позднее 1 года до окончания обучения в образовательной организации. Либо с гражданином, осваивающим программу магистратуры, заключается не ранее чем через 6 месяцев после начала обучения и не позднее 1 года до окончания обучения в образовательной организации.

В Положении о порядке заключения договора о целевом обучении между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации такие ограничения не предусмотрены.

Несмотря на имеющиеся правовые основания для подготовки кадров для гражданской службы, на практике (на примере ЯНАО) данный механизм не используется абсолютно.

Одна из основных причин – недостаточное количество кандидатов для поступления на гражданскую службу автономного округа, имеющих

необходимое образование и опыт работы. Кроме того, кандидаты готовы заместить вакантные должности гражданской службы и приступить к исполнению своих должностных обязанностей в максимально кратчайшие сроки.

С момента принятия постановления Губернатора автономного округа от 17 октября 2011 года № 169-ПГ «О подготовке кадров для государственной гражданской службы Ямало-Ненецкого автономного округа по договорам на обучение» только департамент внутренней политики автономного округа в 2017 году рассматривал для себя возможность заключения договора на обучение, но после детального изучения данного вопроса отказался от использования данного инструмента формирования кадрового состава.

В регионах и государственных органах власти, где имеется дефицит кандидатов на вакантные должности гражданской службы, механизм заключения договора о целевом обучении между государственным органом и гражданином Российской Федерации является наиболее востребованным.

Далее в главе 13 указана статья «Профессиональное развитие гражданского служащего».

На протяжении длительного времени (с декабря 2006 года по февраль 2019 года) гражданские служащие в соответствии Положением о порядке получения дополнительного профессионального образования гражданскими служащими Российской Федерации (Указ Президента РФ от 28 декабря 2008 года № 1474) получали указанное образование в форме повышения квалификации, стажировки и профессиональной переподготовки. Причём повышение квалификации гражданские служащие обязаны были проходить по мере необходимости, но не реже 1 раза в 3 года [Указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474, с. 5].

В феврале 2019 года утверждено новое Положение о порядке осуществления профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации [Указ Президента РФ от 21.02.2019 № 68, с.

4]. Соответствующие изменения были внесены и в федеральный закон о гражданской службе.

Главное в изменении законодательства заключается в том, что отменена периодичность прохождения повышения квалификации гражданских служащих.

В положении указано, что профессиональное развитие гражданских служащих включает в себя дополнительное профессиональное образование, семинары, тренинги и мастер-классы, конференции, круглые столы и служебные стажировки, а также самостоятельное изучение гражданскими служащими необходимых образовательных материалов и дистанционных курсов.

В соответствии с новым Положением о порядке осуществления профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации Правительством Российской Федерации были разработаны и утверждены:

- Положение о прохождении служебной стажировки государственными гражданскими служащими Российской Федерации [Постановление Правительства РФ от 18.05.2019 № 618, с. 2];

- Положение о государственном образовательном сертификате на дополнительное профессиональное образование государственного гражданского служащего Российской Федерации [Постановление Правительства РФ от 18.05.2019 № 619, с. 3];

- Положение о едином специализированном информационном ресурсе, предназначенном для профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации [Постановление Правительства РФ от 15.08.2019 № 1056, с. 3];

- Положение о наставничестве на государственной гражданской службе Российской Федерации [Постановление Правительства РФ от 07.10.2019 № 1296, с. 2];.

Соответствующие изменения были внесены в региональное законодательство по указанному вопросу.

Что касается образовательного сертификата на ДПО гражданского служащего, то внедрение в автономном округе системы предоставления сертификатов не планируется по следующим основаниям:

- цель для достижения которой создан механизм предоставления сертификатов, (организация ДПО без торгов в определённых образовательных организациях по выбранным темам) в автономном округе уже достигнута путём создания подведомственного учреждения (ГУ ДПО ЯНАО «Институт управления Правительства ЯНАО»), которое занимается организацией получения гражданскими служащими ДПО, а также имеет собственную лицензию на ведение образовательной деятельности по дополнительным профессиональным образовательным программам;

- требования об обязательном использовании механизма предоставления сертификатов гражданским служащим в федеральном законодательстве не предусмотрены;

- в случае использования данного способа увеличатся командировочные расходы, связанные с направлением гражданских служащих на обучение, так как на территории округа отсутствуют образовательные организации.

Следующим стоит отметить наставничество. В федеральном законе о гражданской службе упоминание о наставничестве отсутствует. Впервые о необходимости развития института наставничества было сказано в Указе Президента РФ от 07 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (подпункт «р» пункта 2). Во исполнение которого, Минтрудом России в 2013 году был разработан Методический инструментальный по применению наставничества на гражданской службе.

Ещё в начале прошлого века К.Д. Ушинский обращал внимание на важность наставничества. Он считал, что несправедлива убеждённость в том, что профессиональный опыт компенсирует отсутствие теоретической

подготовки; теоретические знания и опыт должны дополнять друг друга. По его мнению наставничество помогает «..воспитать такого человека, который вошёл бы самостоятельной единицей в цифру общества» [Днепров, с.34].

В автономном округе положение о наставничестве на гражданской службе автономного округа успешно применялось с 2012 года по 2019 год [постановление Губернатора ЯНАО от 29.11.2012 № 170-ПГ, с.2], затем положение было признано утратившим силу, в связи с тем, что на федеральном уровне было утверждено Положение о наставничестве на государственной гражданской службе Российской Федерации, которое имеет прямое действие.

В данном случае хотелось бы отметить с положительной стороны деятельность автономного округа в этом направлении. Институт наставничества на гражданской службе ЯНАО был введён в 2012 году.

Проведя анализ принятых в 2019 году нормативных правовых актов в области профессионального развития гражданских служащих стоит отметить, что произошли значительные изменения, направленные на совершенствование профессионального развития гражданских служащих. Суть изменений - способствовать формированию системы непрерывного профессионального развития гражданских служащих для создания условий, связанных со своевременным получением необходимых знаний и умений используя разнообразные формы обучения.

Профессиональное развитие гражданских служащих будет осуществляться с использованием большого количества новых механизмов, которые в свою очередь будут развиваться с учётом их практического применения.

В соответствии с федеральным законом и законом автономного округа о гражданской службе мероприятия по профессиональному развитию гражданских служащих осуществляется в рамках государственного заказа (отдельно на дополнительное профессиональное образование и на иные мероприятия по профессиональному развитию) на очередной год. Формирование и реализация государственного заказа в значительной степени

зависит от объёма финансовых средств, предусмотренных на реализацию мероприятий по профессиональному развитию гражданских служащих.

Ключевым моментом профессионального развития гражданских служащих в отдельно взятом органе государственной власти является выстраивание системы обучения гражданских служащих (определение проблемных вопросов, сотрудников, нуждающихся в обучении, подбор эффективных форм обучения, периодов обучения, повышение заинтересованности гражданских служащих в обучении и поддержании своего профессионального уровня и т.д.). Насколько эффективно будет использоваться правовой механизм профессионального развития гражданских служащих, зависит от руководителей органов государственной власти, сотрудников кадровых служб и руководителей структурных подразделений. Именно от их совместной работы зависят результаты всех мероприятий по профессиональному развитию кадрового состава.

В заключении глава 13 федерального закона о гражданской службе содержит статью «Кадровый резерв на гражданской службе».

Формирование кадрового резерва, тем более на государственной службе, осуществляется с давних времён, так как вопросы обеспечения кадрами государственных органов власти и управления являются ключевыми для любого государства, так как связаны с функционированием государства и по большому счёту с его существованием.

В Советском Союзе существовала мощная система формирования кадрового резерва, которая позволяла формировать кадровый резерв из различных источников, включая выборные партийные, советские, профсоюзные и комсомольские организации. В постсоветское время вопросу формирования кадрового резерва уделялось минимум внимания. Как пример, можно привести следующее подтверждение.

Действующий федеральный закон о гражданской службе (принят в 2004 году) содержал положения о формировании кадрового резерва на гражданской службе. Однако Положение о кадровом резерве федерального государственного

органа [Указ Президента РФ от 01 марта 2017 года № 96, с. 1] было впервые утверждено только спустя 13 лет с момента принятия федерального закона о гражданской службе, что снижало эффективность работы государственных органов по данному направлению.

Следует отметить наиболее положительные изменения законодательства в части формирования кадрового резерва, путём внесения в 2013 году изменений в федеральный закон о гражданской службе, в части возможности включения в кадровый резерв гражданских служащих и граждан по результатам конкурса на замещение вакантной должности, гражданских служащих по результатам аттестации, а также гражданских служащих, увольняемых с гражданской службы в связи с сокращением должностей гражданской службы (в случаях предусмотренных федеральным законом).

В связи с тем, что на федеральном уровне отсутствовало положение о кадровом резерве, субъекты Российской Федерации самостоятельно определяли основные положения формирования кадрового резерва в своих регионах, что в настоящее время привело к абсолютно разным подходам к его формированию (Например, срок нахождения в кадровом резерве по регионам колеблется от 2 лет в ХМАО до 10 лет в Иркутской области (до 2019 года)).

В настоящее время в автономном округе действует Положение о кадровом резерве на гражданской службе автономного округа [постановление Губернатора ЯНАО от 05 апреля 2018 года № 36-ПГ, с. 1], которое отличается от соответствующего положения, утверждённого на федеральном уровне, так как региональное положение сформировано с учётом большого практического опыта формирования кадрового резерва в автономном округе (Например, отличается перечнем необходимых документов для кандидатов, сроком приёма документов, порядком проведения конкурса, порядком работы с кадровым резервом и т.д.).

Кроме того, в федеральном законе о гражданской службе отсутствует определение «кадровый резерв», анализ статьи 64 «Кадровый резерв на гражданской службе» указанного федерального закона это подтверждает, в

статье предусмотрена цель его формирования [Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ, с. 78]. Аналогичный пробел содержится и в статье 17 «Кадровый резерв для замещения должностей государственной службы» федерального закона о системе государственной службы РФ [Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ, с. 10].

Также следует отметить, что на гражданской службе кроме кадрового резерва формируется резерв управленческих кадров, а такой вид резерва не предусмотрен федеральным законом о гражданской службе. Впервые о резерве управленческих кадров было сказано в 2008 году на совещании, по результатам которого Президентом РФ (Медведевым Д.А.) был утверждён перечень поручений (от 01.08.2008 № ПР-1573), а также Указом главы государства (от 25.08.2008 № 1252) образована Комиссия при Президенте РФ по формированию и подготовке РУК.

В настоящее время формирование РУК осуществляется на основе Общей концепции формирования РУК в РФ, которая была одобрена Комиссией при Президенте РФ по вопросам государственной службы и РУК (протокол от 29.11.2017 № 5), а также методических рекомендаций по работе с РУК, которые были разработаны для реализации указанной концепции.

Отношения, связанные с формированием РУК автономного округа, в настоящее время урегулированы Законом автономного округа от 24 сентября 2019 года № 71-ЗАО «О резерве управленческих кадров Ямало-Ненецкого автономного округа».

Всё это свидетельствует о том, что механизм кадрового резерва на федеральном уровне всё ещё недостаточно проработан и имеет на мой взгляд сложную конструкцию.

Кадровый резерв является одним из основных элементов формирования кадрового состава на гражданской службе.

«Кадровые резервы создаются как источник, из которого кадровыми органами федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ подбираются кандидатуры и

формируются предложения по замещению вакантных должностей или тех должностей, которые в плановом порядке должны стать вакантными.

Такой механизм использования кадрового резерва, по сути, не что иное, как инструмент управления кадровым составом государственного органа» [Ковтков, с.123].

На современном этапе формирование кадрового резерва на гражданской службе ЯНАО является самым значимым, поскольку большая часть вакантных должностей (из числа замещаемых по конкурсу) замещаются именно из кадрового резерва.

Таким образом, указанные в главе 13 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» приоритетные направления формирования кадрового состава требуют пересмотра и качественной доработки, в том числе путём принятия на федеральном уровне подзаконных актов по каждому направлению, которые максимально бы соответствовали современным условиям.

1.3. СУЩЕСТВУЮЩИЙ ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ФОРМИРОВАНИЕ КАДРОВОГО РЕЗЕРВА)

В соответствии с федеральным законом о гражданской службе формирование кадрового состава включает в себя несколько важных направлений деятельности, о которых было сказано ранее в настоящей диссертации.

Одним из основных направлений деятельности по формированию эффективного кадрового состава на государственной гражданской службе является формирование кадрового резерва, способного на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы.

О важности формирования кадрового резерва высказывались многие авторы, изучающие этот вопрос. Это является важной составляющей всей кадровой политики на гражданской службе и низкий уровень проработки этого вопроса со стороны научного сообщества, а также несовершенство нормативной правовой базы существенным образом снижает эффективность деятельности государственных органов [Трунина, с.438].

Сущность механизма формирования кадрового резерва субъекта РФ определяется современной технологией кадрового управления, которая обеспечивает развитие кадровой системы госслужбы в двух базовых направлениях.

Во-первых, создание и функционирование кадрового резерва в соответствующем субъекте РФ направлено на карьерный рост действующих гражданских служащих субъекта РФ, что предполагает в целом открытый и демократический характер продвижения по госслужбе.

Во-вторых, формирование рассматриваемого кадрового резерва создаёт условия для привлечения на гражданскую службу субъекта РФ квалифицированных специалистов, что приводит к обновлению рядов гражданских служащих. Речь идёт не только о вчерашних студентах, но и о

состоявшихся квалифицированных специалистах из различных сфер деятельности и направлений, что реализует конституционные гарантии ч. 4 ст. 32 Основного закона РФ о равноправии российских граждан в сфере доступа к государственной службе.

Главная особенность механизма формирования кадрового резерва субъекта РФ характеризуется обеспечительной ролью такого резерва в развитии кадровой системы гражданской службы региона по двум направлениям (служебный рост действующих гражданских служащих субъекта РФ и обновление кадрового состава системы гражданской службы).

Региональные особенности анализируемого механизма формирования кадрового резерва субъекта РФ соответствуют обозначенным требованиям федерального законодательства, но при этом имеют свои особенности, присущие только определённому субъекту РФ, которые содержатся в региональной нормативной правовой базе, регулирующей вопросы формирования кадрового резерва. Особенность этих отличий и является подтверждением использования регионами различных правовых механизмов формирования кадрового резерва на гражданской службе.

В частности, нормы Положения о резерве автономного округа лишь в некоторой части схожи с содержанием Указа Президента РФ № 96 относительно создания кадрового резерва на федеральном уровне и характеризуются множеством отличий: не конкретизированы задачи и принципы создания резерва в автономном округе; в основаниях включения в резерв не внесены результаты аттестации служащих; в отличие от федеральных норм основание исключения из резерва по истечении 3 лет нахождения в составе резерва не включает условие непрерывности такого нахождения; отсутствуют нормы о работе с резервом; разный подход в оценке кандидатов и т.д.

Следует полагать, что указанные отличия региональных норм автономного округа от федеральных свидетельствуют об отсутствии в стране единого подхода к формированию кадрового резерва

Анализ схожих порядков формирования кадрового резерва в других субъектах РФ также показывает на множество отличий от содержания Положения с нормами о создании федерального кадрового резерва. Так, содержание Положения о кадровом резерве госслужбы в ХМАО 2010 года [Постановление Губернатора ХМАО от 27 декабря 2010 года № 247, с.1] отличается от Указа Президента РФ № 96: возможностью однократного продления этого срока; включением механизма наставничества; наличием различных планов (индивидуального плана подготовки для гражданского служащего и гражданина и плана профессионального развития гражданского служащего); и т.д.

Вместе с этим, нормы Положения о резерве госслужбы в Чукотском автономном округе от 2018 года [Постановление Губернатора Чукотского автономного округа от 27.06.2018 № 51, с.1] отличаются от Указа Президента РФ № 96: право аттестационной комиссии рекомендовать служащего к включению в резерв для должностного роста; условие утверждения кадрового резерва в Чукотском автономном округе ежегодно до 1 февраля; детализация полномочий кадровой службы, в том числе включение анализа работы с резервом и представление предложений по ее совершенствованию и т.д.

В этой связи, также можно привести документы субъектов РФ о создании кадрового резерва, которые в целом схожи с федеральными нормами Положения и отличаются лишь редкими правилами. Например, Московской облдумой утверждено Положение о кадровом резерве Мособлдумы [Постановление Мособлдумы от 05.04.2018 № 32/48-П, с.1], которое в отличие от Указа Президента РФ № 96 относится не ко всем госслужащим, а только к служащим аппарата Мособлдумы и не конкретизирует формы работы с кадровым резервом Мособлдумы.

Схожие особенности организационно-правового механизма создания кадрового резерва установлены Положением по резерву госслужбы Ленинградской области [Постановление Губернатора Ленинградской области от 25.10.2016 № 89-ПГ, с.1] и порядком формирования кадрового резерва в

Заксобрании Ленинградской области [Постановление Законодательного собрания Ленинградской области от 13.07.2016 № 1108, с.1]. При этом стоит обратить внимание на обозначение в общих нормах о создании резерва госслужбы Ленинградской области принципа неоднократного включения госслужащего и гражданина в соответствующие кадровые резервы, который не отражен в Указе Президента № 96 и в соответствующих порядках о резерве госслужбы множества других субъектов РФ.

Отдельно хотелось бы выделить срок нахождения резервистов в кадровом резерве. Анализ положений регионов о кадровом резерве показывает, что в этом вопросе имеются, на мой взгляд, существенные различия.

Так, в автономном округе и ряде других регионах страны срок нахождения в кадровом резерве составляет 3 года (город Москва, республика Татарстан, Орловская и Пензенская области, Алтайский край и т.д.). Регионы, в которых указанный срок составляет 5 лет: Челябинская, Орловская, Волгоградская, Иркутская области (до 2019 года было 10 лет). ХМАО – 3 года, но по решению представителя нанимателя срок может быть продлён на 1 год. Тюменская область - от 1 года до 5 лет (устанавливается ненормативным правовым актом государственного органа о включении государственного служащего (гражданина) в кадровый резерв).

На федеральной государственной гражданской службе срок пребывания в кадровом резерве – 3 года.

Кроме срока нахождения в кадровом резерве, регионы по-разному подходят к подготовке резервистов, где-то она предусмотрена в правовых документах (Вологодская, Пензенская, Тюменская области и т.д.), а где-то нет (ЯНАО, Орловская, Иркутская области, Алтайский край и т.д.). На федеральном уровне подготовка резервистов предусмотрена и закреплена Указом Президента РФ № 96.

Также стоит отметить и различные подходы регионов к установлению порядка формирования кадровых резервов. На практике существуют два подхода по данному вопросу. Часть регионов в своих положениях о

формировании кадровых резервов предусматривают, что конкурс на включение гражданских служащих (граждан) в кадровый резерв государственного органа проводится в порядке, установленном Указом Президента Российской Федерации от 01 февраля 2005 года № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» (например, республика Татарстан, Алтайский край, ХМАО и т.д.). Другой подход – проведение конкурса на включение в кадровый резерв государственного органа в порядке, установленном именно в этом регионе, имеющим свои индивидуальные отличия (например, Московская область, Тюменская область, ЯНАО и т.д.). Некоторые отличия были приведены выше, можно их также дополнить следующими: различный перечень документов, предоставляемых кандидатами для участия в конкурсе, различные сроки опубликования объявлений о проведении конкурса (о втором этапе конкурса), различный подход по организации порядка замещения вакантной должности резервистами и т.д.

Что касается формирования резерва управленческих кадров на гражданской службе, ситуация складывается аналогичная, но с наибольшей вариативностью подходов в регионах. Как отмечалось ранее, формирование РУК на гражданской службе в соответствующих федеральных законах чётко не установлен, практика формирования РУК на гражданской службе началась складываться с конца 2008 года (впервые о РУК было сказано в 2008 году на совещании, по результатам которого Президентом РФ (Медведевым Д.А.) был утверждён перечень поручений (от 01 августа 2008 года № ПП-1573).

Таким образом, представленные в настоящем разделе диссертации аргументы о различных подходах при формировании кадрового резерва в регионах и на федеральном уровне свидетельствуют о существующих и законодательно установленных множественных механизмах, которые требуют совершенствования и централизованного (единого) регулирования. Накопленный опыт по формированию кадрового резерва на гражданской

службе, предоставляет возможность выявить существующие пробелы и недостатки в законодательстве, которое необходимо совершенствовать.

Подводя итог по первой главе настоящей диссертации можно сделать вывод, что несмотря на казалось бы понимание со стороны федерального центра о необходимости совершенствования процесса формирования кадрового состава на гражданской службе, существует несовершенная и имеющая значительные недостатки законодательная база в этой сфере и отсутствие единой эффективной государственной политики в указанном направлении деятельности.

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ СОВРЕМЕННЫХ ТЕНДЕНЦИЙ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА

2.1. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА

Изучение статистических данных и основываясь на личном практическом опыте в вопросе формирования кадрового состава государственных органов автономного округа в данной диссертации хотелось бы отметить ряд проблем, которые в настоящее время существуют и требуют их решения.

Продолжая тему формирования кадрового резерва на гражданской службе, как наиболее важной составляющей в процессе формирования кадрового состава госорганов округа, хотелось бы начать с вопроса об использовании кадрового резерва (речь идёт о замещении вакантных должностей гражданской службы из кадрового резерва субъекта Российской Федерации).

В соответствии с частью 3 статьи 64 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» кадровый резерв субъекта Российской Федерации формируется для замещения должностей гражданской службы субъекта Российской Федерации высшей, главной и ведущей групп из гражданских служащих (граждан), включенных в кадровые резервы государственных органов субъекта Российской Федерации. Проще говоря, предложить вакантные должности гражданской службы на нижестоящие группы должностей (старшую и младшую) лицам, состоящим в кадровом резерве субъекта Российской Федерации, нельзя, так как это будет нарушением законодательства. В автономном округе на практике неоднократно встречались случаи, когда государственные органы обращались в аппарат Губернатора региона с просьбой назначить на вакантные должности

гражданской службы старшей группы должностей (заместитель начальника отдела, заведующий сектором, главный специалист) лиц, состоящих в кадровом резерве автономного округа для замещения должностей гражданской службы ЯНАО главной (главный консультант, старший эксперт) и ведущей групп (заместитель начальника управления, начальник отдела). При этом сами резервисты были согласны заместить предлагаемые им вакантные должности, но в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» назначение на вакантные должности в приведённых из практики примеров, невозможно. Таким образом эффективность использования кадрового резерва автономного округа снижается, что подтверждается следующими данными. Всего за период 2018-2020 годов из кадрового резерва автономного округа по запросам органов госвласти округа было назначено на вакантные должности 5 человек (2018 год - 1, 2019 год - 2, 2020 год - 2).

Такое положение федерального законодательства препятствует эффективному использованию кадрового резерва и требует соответствующей корректировки.

Существующие проблемы механизма формирования кадрового резерва на гражданской службе были представлены в разделе 1.3 главы 1 настоящей диссертации, где рассматривался вопрос формирования кадрового резерва в регионах страны. В настоящее время сложилась ситуация, при которой федеральные ОГВ руководствуются положением о кадровом резерве, которое впервые было утверждено только в 2017 году (Указ Президента РФ от 01.03.2017 № 96), ещё раз подчеркну: спустя 13 лет после принятия федерального закона о гражданской службе РФ. Субъектам РФ законодатель предоставил самостоятельно определять положения о формировании кадровых резервов, что привело к разобщённости и отсутствию единого механизма формирования и использования кадрового резерва на гражданской службе. Соответственно говорить о возможности использования субъектами РФ и

федеральным центром имеющегося общего потенциала, в части сформированных кадровых резервов, не приходится.

Даже на примере Ямало-Ненецкого автономного округа, можно сказать, что положения о формировании кадрового резерва менялись неоднократно и имели существенные и многочисленные отличия друг от друга. За последние 15 лет положение о кадровом резерве ЯНАО в новой редакции утверждалось 5 раз (и это без учёта большого количества внесённых в них изменений):

- постановление Губернатора ЯНАО от 6 апреля 2006 года № 15;
- постановление Губернатора ЯНАО от 25 октября 2007 года № 154-ПГ;
- постановление Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 30 сентября 2011 года № 160-ПГ;
- постановление Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 15 января 2014 года № 2-ПГ;
- постановление Губернатора ЯНАО от 05 апреля 2018 года № 36-ПГ.

Аналогичная ситуация имеется во всех регионах страны. Причина – отсутствие централизованного подхода по формированию кадрового резерва на гражданской службе и своевременного формирования нормативной базы.

Как отмечалось ранее в главе 1 настоящей диссертации (раздел 1.2.) на гражданской службе кроме кадрового резерва формируется РУК, а такой вид резерва не предусмотрен федеральным законом о гражданской службе. Кроме того, Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» предусматривает, что формирование кадрового состава на государственной службе обеспечивается в том числе созданием на федеральном и региональном уровнях кадровых резервов, которые создаются для замещения должностей государственной службы. Ни о каком РУК в этом нормативном акте не упоминается также как и в федеральном законе о гражданской службе.

По причине отсутствия необходимого федерального правового регулирования порядка формирования РУК регионы страны самостоятельно

регулируют отношения, связанные с формированием, ведением, подготовкой и использованием РУК.

В частности в автономном округе отношения, связанные с формированием, ведением, подготовкой и использованием РУК урегулированы законом автономного округа о РУК автономного округа (Закон ЯНАО от 24.09.2019 № 71-ЗАО).

Проблема заключается в том, что при отсутствии в федеральном законодательстве положений о РУК, автономный округ самостоятельно выстраивал свой правовой механизм для его формирования и использования. При отсутствии понятных ориентиров со стороны федерального центра в указанной сфере регион методом проб и ошибок искал наиболее эффективный способ формирования РУК. Такой подход потребовал большие временные и человеческие ресурсы.

Подтверждением непростого поиска путей решения по формированию РУК в ЯНАО является количество соответствующих законов:

- от 25 декабря 2008 года № 122-ЗАО «О резерве управленческих кадров Ямало-Ненецкого автономного округа»;
- от 08 октября 2010 года № 100-ЗАО «О резервах управленческих кадров в Ямало-Ненецком автономном округе»;
- от 28 февраля 2011 года № 14-ЗАО «О резервах управленческих кадров в Ямало-Ненецком автономном округе»;
- от 06 декабря 2012 года № 114-ЗАО «О резервах управленческих кадров в Ямало-Ненецком автономном округе»;
- от 24 сентября 2019 года № 71-ЗАО «О резерве управленческих кадров Ямало-Ненецкого автономного округа».

Особенно это заметно в период с 2008 по 2012 годы, когда практически ежегодно принимался новый закон о РУК и признавался утратившим силу предыдущий и это не считая изменений, которые вносились в принимаемые законы. Изменения были настолько кардинальными, что проблема не решалась обычным внесением изменений в действующий на тот момент закон. При этом

окружной закон являлся отправной точкой для разработки и принятия целого ряда правовых актов, которыми в свою очередь детально регулировались остальные вопросы, связанные с формированием, ведением, подготовкой и использованием РУК (различные положения, порядки, перечни и т.д.).

Действующий в настоящее время закон автономного округа о РУК подготовлен с учётом изложенных в Общей концепции формирования и использования РУК в РФ [Общая концепция, с.1], а также разработанных Методических рекомендаций по работе с РУК.

Отмечу лишь одно важное новшество в ныне действующем законе – формирование одного вида РУК (РУК автономного округа). По ранее действующему закону было четыре вида РУК (РУК автономного округа, РУК госорганов, муниципальный РУК, РУК органа местного самоуправления муниципального образования в автономном округе), а до этого было 3 вида РУК (РУК автономного округа, муниципальные резервы управленческих кадров, сводный РУК автономного округа).

Общей концепцией определено, что порядок формирования и использования РУК и Методические рекомендации утверждаются субъектами РФ самостоятельно.

Такой сложный правовой механизм на государственной гражданской службе, относительно управленческих должностей (РУК), сказывается на формировании кадрового состава. Акцент хочется сделать на том, что РУК – прошедшие отбор люди для осуществления профессиональной деятельности на управленческих должностях государственной гражданской службы автономного округа, т.е. завтрашние руководители государственных органов и их заместители.

Ещё одним важным элементом использования кадрового резерва на гражданской службе в округе является эффективность, а именно эффективное использование кадрового резерва. В настоящее время в этом вопросе государственные органы автономного округа имеют проблему, которую необходимо решать в ближайшее время.

Как мы знаем, государственный орган самостоятельно определяет количественный состав кадрового резерва, необходимого ему для успешной работы. На практике к потребности в кадровом резерве руководители (от кого зависит решение формировать или нет кадровый резерв) относятся в подавляющем большинстве формально, что подтверждается статистическими данными, приведёнными в таблице «Сформированность кадровых резервов ОГВ ЯНАО и количество лиц, исключённых из кадровых резервов в связи с истечением 3-х летнего срока, за 2018-2019 годы» (Приложение 1).

Приведённая в Приложении 1 к диссертации характеристика итогового результата эффективности использования кадровых резервов государственных органов ЯНАО показывает, что в 2018 году в связи с непрерывным пребыванием в кадровом резерве более трех лет было исключено 210 человек, что составляет 22,1% от общего количества лиц, включённых в кадровые резервы государственных органов (по состоянию на 01 января 2018 года), а в 2019 году – 315 (35,6%) человек соответственно. Всего за период с 2018 по 2019 годы, по выше указанному основанию, было исключено 525 человек (за 2 года в среднем 28,8%), что свидетельствует о неэффективном формировании и использования кадрового резерва. Эти данные подтверждаются и результатом проведённого экспертного опроса сотрудников кадровых подразделений (Таблица 4 в Приложении 2).

Так, наибольшее количество исключённых (более 50 процентов) было в департаменте внутренней политики автономного округа (2019 год – 70,6%), департаменте строительства и жилищной политики автономного округа (2019 год – 61,4%), департаменте культуры автономного округа (2019 год – 57,1%), управлении делами Правительства автономного округа (2019 год – 56,3%). От 40 до 50 процентов исключённых было в государственно-правовом департаменте автономного округа (2018 год – 44,4%, 2019 год – 40,0%), департаменте агропромышленного комплекса автономного округа (2018 год – 40,0%), департаменте по взаимодействию с федеральными органами государственной власти и мировой юстиции автономного округа (2019 год –

40,6%), департаменте социальной защиты населения автономного округа (2018 год – 40,9%), департаменте тарифной политики, энергетики и жилищно-коммунального комплекса автономного округа (2019 год – 41,7%), департаменте транспорта и дорожного хозяйства автономного округа (2019 год – 42,3%), департаменте внешних связей автономного округа (2018 год – 42,9%), департаменте физической культуры и спорта автономного округа (2019 год – 45,5%), департаменте финансов автономного округа и департамент природно-ресурсного регулирования, лесных отношений и развития нефтегазового комплекса автономного округа (2019 год - 46,4%), департаменте молодёжной политики автономного округа и Избирательной комиссии автономного округа (2019 год – 50,0%).

Ситуация не изменилась и в настоящее время, в первом полугодии 2020 года 134 человека уже исключено в связи с истечением срока нахождения в кадровом резерве.

Таблица 2.1

Эффективность использования кадровых резервов ОГВ ЯНАО
за 2017-2020 годы

Год	Общее количество включённых в кадровый резерв (чел.)	Количество должностей, замещение которых производилось из кадрового резерва (количество/в процентах от общего количества включённых в кадровый резерв)	Количество резервистов, исключённых из кадровых резервов по основанию «истечение срока нахождения в кадровом резерве государственного органа» (количество/в процентах от общего количества включённых в кадровый резерв)
2017	968	97/10,0	284/29,3
2018	952	174/18,3	210/22,0
2019	884	215/24,3	315/35,6
2020 (1 полугодие)	1017	83/8,2	134/13,2

Анализ Таблицы 2.1 показывает, что ежегодно около 1000 человек состоят в кадровых резервах госорганов автономного округа, из которых около 300 человек ежегодно исключаются в связи с истечением 3-х летнего срока

нахождения в кадровом резерве и только около 160 резервистов ежегодно замещают вакантные должности гражданской службы.

Указанные факты свидетельствуют о том, что формирование кадрового резерва осуществляется без учёта качественного и объективного анализа потребности государственных органов в резервистах. Кроме того, следует предположить, что если отсутствует должный подход к определению необходимой численности состава кадрового резерва в государственных органах, то и качество отбора резервистов находится на аналогичном уровне, так как эти элементы взаимосвязаны в процессе формирования кадрового резерва. Данные выводы подтверждаются и результатами проведённого экспертного опроса сотрудников кадровых подразделений (Таблицы 2 и 3 в Приложении 2).

Решение этого вопроса становится ещё более важным, если принять во внимание, что замещение вакантных должностей на государственной гражданской службе ЯНАО чаще осуществляется именно из числа лиц, включённых в резерв.

Таблица 2.2

Информация о проведении конкурсов для замещения должностей
гражданской службы ЯНАО за 2017-2020 годы

Год	Общее количество замещённых вакантных должностей году	Количество должностей, замещение которых производилось:		
		по результатам конкурсов (количество/в процентах от общего количества замещённых вакантных должностей)	без проведения конкурсов (количество/ в процентах от общего количества замещённых вакантных должностей)	из кадрового резерва (количество/в процентах от общего количества замещённых вакантных должностей)
2017	184	41/22,3	46/25,0*	97/52,7**
2018	371	28/7,5	169/45,6*	174/46,9**
2019	503	21/4,2	267/53,1*	215/42,7**
2020 (1 полугодие)	197	15/7,6	99/50,3*	83/42,1**

Примечание: в Таблице 2.2 не учитываются данные о замещении вакантных должностей без проведения конкурсов, речь идёт о помощниках (советниках), о должностях, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, а также должностях относящихся к младшей группе.

Как видно из Таблицы 2.2, в среднем около 46 % вакансий на государственной гражданской службе в округе замещаются из кадрового резерва. Это значительно превышает показатель замещения вакансий по результатам конкурса на их замещение (в среднем около 10 %).

Учитывая описанные проблемы, нельзя не заметить, что человеческие, временные, финансовые и иные ресурсы, задействованные при формировании кадрового резерва, также используются неэффективно. Статистика показывает, что в среднем 80% резервистов включаются в кадровый резерв именно по результатам конкурсов по его формированию, около 17 % по результатам аттестации госслужащих, 2% процента по результатам конкурсов на вакантные должности и порядка 1% по другим основаниям.

Продолжая тему о проблемах в процессе формирования кадрового состава стоит остановиться на качестве отбора на гражданскую службу, осуществляемом на конкурсной основе.

В автономном округе в каждом государственном органе (40 вместе с представительствами) созданы конкурсные комиссии, утверждены методики проведения конкурсов с учетом Единой методики проведения конкурсов, утверждённой постановлением Правительства РФ от 31 марта 2018 года № 397.

В рамках конкурсных процедур используются тестирование, практическое задание, подготовка проекта документа, написание реферата, анкетирование, проведение групповой дискуссии, индивидуальное собеседование, решение кейсов (профессиональных задач), анализ резюме.

Для удобства граждан при участии в конкурсах для поступления на гражданскую службу организована централизованная оценка уровня базовых знаний кандидатов (знание русского языка, основ конституции, госслужбы и противодействия коррупции, информационные технологии) на базе подведомственного аппарату учреждения.

Граждане проходят оценку базовых знаний только раз в год, если они планируют поступать на госслужбу. Получив сертификат по итогам

тестирования, они могут его предоставить при участии в конкурсах на замещение вакансий или на включение в кадровый резерв в нескольких органах власти. В этом случае при участии в собеседовании конкурсные комиссии не задают кандидатам вопросы по оценке уровня базовых знаний.

В 2018 году созданы условия для прохождения тестирования в 17 отделах МФЦ в городах и сельских поселениях нашего региона (г. Салехард, г. Лабытнанги, г. Новый-Уренгой, г. Ноябрьск, г. Муравленко, г. Тарко-Сале, г. Надым, п. Пангоды Надымского района, с. Мужы, с. Аксарка, с. Красноселькуп, п. Тазовский, с. Яр-Сале Ямальского района, п. Харп Приуральского района, п. Уренгой, п. Ханымей, п. Пурпе Пуровского района), что является положительным результатом работы в ЯНАО.

Такое тестирование прошли в 2018 году – 341 человек, в 2019 году – 652 человека, из них в отделениях МФЦ – 403 человек. В первом полугодии 2020 года тестирование прошли 257 из них в МФЦ - 125 человек.

Для создания правовых основ использования этого механизма между органами власти и учреждением заключены соответствующие соглашения.

Вместе с тем, действующая система отбора на гражданской службе имеет свои недостатки:

- оценочные задания (при выборе и применении методов оценки) разрабатываются органами власти самостоятельно, и не всегда могут отвечать требованиям к их валидности и надёжности;

- большинство членов конкурсных комиссий и сотрудники кадровых служб не обладают достаточным объемом компетенций по оценке персонала, что не позволяет оценить индивидуальные особенности кандидатов, их возможное влияние на исполнение должностных обязанностей при замещении конкретной вакансии.

Анализ деятельности госорганов за 2018-2020 годы в части применения методов оценок кандидатов подтверждает указанные недостатки.

Первое, низкая вариативность используемых методов оценки в ходе конкурсов на вакансии и на включение в кадровый резерв.

Перечень методов определен единой методикой проведения конкурсов на вакансии и в кадровый резерв (тестирование и индивидуальное собеседование являются обязательными).

В основном, выбор методов осуществляется не в зависимости от тех компетенций, которые необходимо оценить для решения вопроса о замещении конкретной должности, а зависит от простоты их использования в организационном плане.

Так, за период 2018 – 2020 годов конкурсы проводились во всех госорганах (40 вместе с представительствами) и в 3-х из них при оценке кандидатов применялись только 2 метода, которые являются обязательными (тестирование и индивидуальное собеседование). В большинстве госорганов применялись минимум по три метода оценки (36).

Наиболее часто используемым методом оценки (после тестирования и собеседования) является анкетирование, метод использовался в 14 госорганах, затем следует практическое задание (подготовка проекта документа), этот метод был применён в 11 госорганах, реферат кандидаты подготавливали в 6 госорганах, а групповые дискуссии проводились в 3-х.

Второе, оцениваются не все профессиональные и личностные качества в ходе конкурсных процедур.

Приведу пример, из 198 кандидатов (за период 2018 – 2020 годов), принявших участие в конкурсах на включение в кадровый резерв на должности начальников отделов, только 5,0% (10) были оценены на выявление у кандидатов командного взаимодействия, 8,6% (17) на гибкость и готовность к изменениям и 22,2% (44) на персональную эффективность и принятие управленческих решений, остальные 64,1% (127) кандидатов вообще не проходили оценку на выявление указанных качеств. Аналогичное положение дел имеется и в оценке кандидатов на другие должности.

Третье, низкое качество анкет, тестов, практических заданий, используемых при проведении конкурсов или их отсутствие. Из всех

госорганов (40 вместе с представительствами), только 12 (30,0%) смогли получить положительную оценку аппарата Губернатора автономного округа.

Следующей проблематикой в формировании кадрового состава на гражданской службе округа является профессиональное развитие гражданских служащих, а именно получение ими дополнительного профессионального образования (ДПО).

В настоящее время к региональным факторам, влияющим на организацию ДПО гражданских служащих ЯНАО, относятся:

- нахождение региона в районах Крайнего Севера и отсутствие развитой транспортной схемы;
- отсутствие образовательных организаций высшего и профессионального образования на территории автономного округа;
- высокая стоимость проезда к месту нахождения образовательных организаций и обратно при направлении гражданских служащих на ДПО;
- необходимость организации ДПО гражданских служащих в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, что зачастую влияет на качественную составляющую проводимого обучения в виду отсутствия дифференциации стоимости образовательных услуг по программам разной тематики.

В настоящее время плановое ДПО гражданских служащих организуется централизованно подведомственным аппаратом Губернатора автономного округа ГУ ДПО ЯНАО «Институт управления Правительства ЯНАО». Данное учреждение имеет лицензию на ведение образовательной деятельности по дополнительным профессиональным образовательным программам.

Потребность в обучении гражданских служащих формируется на основании заявок органов государственной власти округа, направляемых в аппарат Губернатора округа. С учетом этой потребности формируется государственное задание учреждению на следующий год.

В штате ГУ ДПО ЯНАО «Институт управления Правительства ЯНАО» отсутствует преподавательский состав, так как это экономически не выгодно, в связи со специфичностью запрашиваемых тематик образовательных программ в рамках дополнительного профессионального образования гражданских служащих.

Малая доля образовательных программ повышения гражданских служащих реализуется ГУ ДПО ЯНАО самостоятельно в соответствии с лицензией на ведение образовательной деятельности. В основном, ГУ ДПО ЯНАО является организатором ДПО, в этом случае другие образовательные организации реализуют программы ДПО в соответствии с государственными контрактами, заключаемыми между ними и подведомственным аппарату учреждением (ГУ ДПО ЯНАО «Институт управления Правительства ЯНАО»).

Недостатки системы ДПО:

- низкое качество индивидуального планирования профессионального обучения гражданских служащих по образовательным программам;
- низкий уровень осознанности руководителями подразделений и государственных органов важной роли профессионального обучения (руководители неохотно отпускают гражданских служащих на обучение, обосновывая высокой степенью их загруженности, или в процессе обучения вызывают их на службу для решения оперативных задач, что препятствует эффективному обучению);
- отсутствие опережающего подхода в организации профессионального обучения;
- отсутствие у гражданских служащих мотивации к прохождению ДПО;
- недостаточный уровень автоматизации системы обучения;
- отсутствие оценки поведенческих изменений гражданских служащих, повышения эффективности и качества выполняемой служебной деятельности;
- при формировании учебных групп не учитывается уровень профессиональной подготовки направляемых на обучение гражданских служащих. Например, на курсы по противодействию коррупции в одну

учебную группу включаются лица, впервые поступившие на гражданскую службу и сотрудники, ответственные за профилактику коррупции в органах власти (Приложение 3).

Несмотря на имеющиеся трудности в организации ДПО на гражданской службе ЯНАО, существует отлаженный механизм обучения гражданских служащих в рамках государственного заказа (отдельно на дополнительное профессиональное образование и на иные мероприятия по профессиональному развитию) на очередной год. Государственный заказ формируется на основании заявок государственных органов.

Таблица 2.3

Информация о дополнительном профессиональном образовании гражданских служащих ЯНАО за 2017-2020 годы

Год	Потребность в ДПО на год, в соответствии с требованиями Федерального закона № 79-ФЗ (ст. 62)	Фактически обучено (человек/процентов от потребности)	Объем фактических расходов на ДПО (млн.руб.)
2017	831	1196/144,0	11,672
2018	817	1247/152,6	11,419
2019	1271	1401/110,2	20,543
2020 (1 полугодие)	1352	1027/76	4,503

Как видно из Таблицы 2.3 в автономном округе финансирование мероприятий ДПО более чем достаточное, позволяющее ежегодно обучать гражданских служащих более 100 % от потребности в ДПО, что является положительным количественным показателем работы. В 2020 году тенденция сохранится, несмотря на пандемию связи с угрозой распространения в автономном округе новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV. Так, по итогам первого полугодия уже прошли обучение более тысячи человек, что составило более 70% от потребности на текущий год.

В автономном округе государственный заказ на ДПО на очередной год формируется с учётом приоритетных направлений ДПО федеральных

гражданских служащих на очередной год, подготовленных Министерством труда и социального развития Российской Федерации (например, развитие системы госслужбы РФ, госполитика в области противодействия коррупции, государственная бюджетная политика, госполитика в области обеспечения нацбезопасности, госполитика в области социально-экономического развития РФ, государственная конкурентная политика, государственная демографическая политика и т.д.).

Важным показателем работы по профессиональному развитию гражданских служащих автономного округа являются направления ДПО по которым служащие обучаются в течение года.

Таблица 2.4

Информация о направлениях ДПО гражданских служащих ЯНАО
за 2017-2020 годы

Год	Фактически обучено (человек)	Количество гражданских служащих, прошедших обучение по основным направлениям ДПО, подготовленных Министерством труда и социальной защиты населения РФ (человек/процентов от фактически обученных)	Количество гражданских служащих, прошедших обучение по направлениям ДПО, непосредственно связанным с профилем деятельности госоргана (человек/процентов от фактически обученных)
2017	1196	1098/91,8	98/8,2
2018	1247	1148/92,1	99/7,9
2019	1401	1271/90,7	130/9,3
2020 (1 полугодие)	1027	953/92,8	74/7,2

Если обратить внимание на Приложение 3 к данной диссертации (недостатки организации ДПО), а также принять во внимание приведённые данные в Таблице 2.4, то становится очевидным факт, что заявки госорганов о потребности в обучении гражданских служащих формируются преимущественно по общим направлениям ДПО и лишь малая часть (в среднем около 10% ежегодно) составляют профильные (узкоспециализированные) направления обучения (например, реформа ценообразования в теплоснабжении:

изменения в договорах, тарифах и расчетах, организация и правовые аспекты работы аппарата мирового судьи, ценообразование и сметное нормирование в строительстве, сохранение объектов культурного наследия и т.д.).

Сложившаяся практика подтверждает факт, формального подхода в госорганах к процессу обучения гражданских служащих. Со стороны руководителей подразделений и государственных органов отсутствует доверие в повышении эффективности работы своих подчинённых сотрудников после получения ими ДПО.

Несмотря на имеющиеся проблемы кадровый состав госорганов автономного округа, сформирован и осуществляет свою профессиональную служебную деятельность исходя из задач и целей государственных органов.

Таблица 2.5

Количество гражданских служащих ЯНАО, включённых в кадровые резервы ОГВ ЯНАО за 2017-2020 годы

Год	Общее количество включённых в кадровый резерв (чел.)	Количество гражданских служащих, включённых в кадровые резервы (количество/в процентах от общего количества включённых в кадровый резерв)
2017	968	653/67,5
2018	952	566/59,5
2019	884	621/70,2
2020 (1 полугодие)	1017	584/57,4

В среднем общее количество гражданских служащих автономного округа, включённых в кадровые резервы госорганов округа составляет 63,6% от общего числа лиц, включённых в указанные резервы (данные таблицы 2.5). Данный показатель свидетельствует, что большую часть резервистов составляют гражданские служащие.

Таблица 2.6

Динамика численности гражданских служащих ЯНАО (2018-2020 годы)

Штатная численность (человек)			Фактическая численность (человек/процентов)		
2018 г.	2019 г.	2020 г. (1 полугодие)	2018 г.	2019 г.	2020 г. (1 полугодие)
2246	2192	2160	2155/95,9	2117/96,6	2069/95,8

Данные Таблицы 2.6 показывают – средний общий показатель количества вакантных должностей на государственной гражданской службе ежегодно составляет 85 единиц (3,9%).

Таблица 2.7

Характеристика кадрового состава гражданских служащих ЯНАО (2018-2020 годы)

Год	Возраст (человек/процентов от общего количества)					Пол (человек/процентов от общего количества)		Образование (человек/процентов от общего количества)			
	до 30 лет	30-39 лет	40-49 лет	50-59 лет	60-65 лет	мужской	женский	среднее профессиональное	высшее	2 и более высших образования	учёная степень
2018	108/5,0	926/43,0	808/37,5	291/13,5	22/1,0	734/34,1	1421/65,9	5/0,2	2150/99,8	713/33,1	15/0,7
2019	84/4,0	863/40,8	844/39,9	291/13,7	35/1,6	728/34,4	1389/65,6	5/0,2	2112/99,8	740/34,9	22/1,0
2020 (1 полугодие)	64/3,1	826/40	841/40,6	302/14,6	36/1,7	717/34,7	1352/65,3	5/0,2	2064/99,8	724/35	22/1,1

Данные Таблицы 2.7 показывает, что количество гражданских служащих в возрасте до 30 лет и возрасте с 30 до 39 лет уменьшается (с 5,0% до 3,1% и с 43,0% до 40%, соответственно). Одновременно увеличилось количество гражданских служащих в категориях старшего возраста: 40-49 лет (на 3,1%), 50-59 лет на 1,1% и 60-65 лет на 0,7%. Дальнейшее сокращение притока молодых специалистов на гражданскую службу автономного округа может привести к застойным явлениям в развитии кадрового потенциала. В этой связи требуется проработка вопроса об организации мероприятий по привлечению молодёжи на гражданскую службу.

Женщин на госслужбе традиционно больше чем мужчин (в среднем на 31,2 %).

Больше трети гражданских служащих имеют не менее двух высших образований.

Таблица 2.8

Формирование кадрового резерва на гражданской службе ЯНАО
(2018-2020 годы)

Год	Общее количество лиц, включённых в кадровый резерв	Общее количество лиц, включённых в резерв управленческих кадров	Количество лиц, включённых в кадровый резерв в году				
			Всего	По результатам конкурсов на включение в кадровый резерв (человек/процентов)	Без проведения конкурсов на включение в кадровый резерв (количество/в процентах)		
					по результатам конкурсов на замещение вакантных должностей (человек/процентов)	по результатам аттестации гражданских служащих (человек/процентов)	в иных случаях (человек/процентов)
2018	895	175*	258	165/63,9	26/10,1	67/26,0	0/0
2019	1061	102*	522	420/80,4	13/2,5	86/16,5	3/0,6
2020 (1 полугодие)	1017	87*	92	78/84,8	12/13,0	0/0	2/2,2

*Количество лиц, включенных в РУК ЯНАО.

Как видно из Таблицы 2.8 в среднем ежегодно около 1 тысячи человек состоят в кадровом резерве органов госвласти округа, из которых 76% (в среднем) укомплектовывается по результатам конкурса на включение в кадровый резерв, из которого, как отмечалось выше, около 45 % вакансий на государственной гражданской службе в округе замещается именно из кадрового резерва (6% по конкурсу на вакансию, остальные вакансии замещаются без проведения конкурсов, в случаях предусмотренных законодательством). Именно по этой причине в настоящей диссертации особое внимание уделяется проблеме формирования кадрового резерва на государственной гражданской службе автономного округа.

Названные в настоящем разделе проблемы характерны не только для ямальского региона, но и в целом для института государственной гражданской службы страны, которые требуют решения при сохранении и развитии сложившейся системы, поддержке и развитии положительных практик.

Наиболее актуальным является эффективность использования уже сформированного кадрового резерва, отсутствие такового порождает у резервистов и будущих кандидатов нигилизм и крайне отрицательно сказывается на качественном формировании кадрового состава.

2.2. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ФОРМИРОВАНИЮ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА

Проведенный в предыдущем разделе анализ вызовов при формировании кадрового состава на гражданской службе ЯНАО позволил выявить проблемы, которые оказывают значительное негативное влияние на качество его формирования.

В настоящем разделе последовательность предлагаемых вариантов разрешения проблем будет соответствовать тому же порядку, что и в разделе, где эти проблемы были описаны.

Итак, отрицательное влияние на формирование кадрового состава оказывает несовершенство законодательной базы. Действующая редакция части 3 статьи 64 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не позволяет назначать из кадрового резерва субъекта Российской Федерации резервиста на нижестоящие группы должностей гражданской службы, что не позволяет эффективнее использовать имеющийся резерв. Ведь очевидным является, что резервист, прошедший отбор на должность, относящуюся к высшей, главной или ведущей группам должностей справится с обязанностями по должности, отнесённой к старшей или младшей группам должностей, при этом он соответствует квалификационным требованиям, согласен на замещение должности и государственный орган заинтересован в принятии на службу такого резервиста.

Существующее положение нарушает логику формирования кадрового резерва, который формируется для своевременного замещения вакантных должностей высокопрофессиональными кадрами.

Решить данную проблему можно только путём внесения изменений в часть 3 статьи 64 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», предоставив право представителям нанимателя предлагать интересующим их резервистам, состоящим в кадровом резерве субъекта Российской Федерации, замещение вакантных должностей,

относящихся к нижестоящим группам, а также предоставив право указанным резервистам право и возможность замещения таких вакансий.

Стоит отметить, что при использовании кадровых резервов госорганов ЯНАО, формируемых в соответствии с Положением о кадровом резерве на гражданской службе автономного округа, аналогичная проблема отсутствует, так как назначение из кадрового резерва на нижестоящие группы должностей (при соответствии квалификационным требованиям и согласии резервиста) на вакантную должность допускается.

Как отмечалось ранее кроме кадрового резерва на гражданской службе формируется РУК, а такой вид резерва не предусмотрен федеральным законодательством, в том числе законом о гражданской службе, что является серьёзным недостатком.

По причине отсутствия необходимого федерального правового регулирования порядка формирования РУК регионы страны самостоятельно регулируют отношения, связанные с формированием, ведением, подготовкой и использованием РУК.

Самое важное, на что необходимо обратить внимание в деятельности госорганов по формированию РУК – это то, что при отсутствии в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» положений о РУК на государственной гражданской службе РФ и субъектов РФ формируется кадровый состав для осуществления профессиональной деятельности на управленческих должностях (!).

Учитывая всю важность руководящего звена в органах государственной власти данный пробел законодательства требует урегулирования, а именно внесения соответствующих изменений в Федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы государственной гражданской службы на федеральном уровне.

Единые требования позволят эффективнее осуществлять не только формирование и ведение РУК, но и подготовку лиц, включённых в РУК. В настоящее время регионы формируют свой правовой механизм по РУК, исходя в первую очередь из своих финансовых возможностей и возможностей по реализации мероприятий в организационном плане. Урегулирование данного вопроса на федеральном уровне позволит эффективнее реализовывать единую государственную кадровую политику для органов госуправления, выработать единые подходы для формирования резерва на управленческие должности.

Далее проблемным вопросом в формировании кадрового состава на гражданской службе автономного округа идёт вопрос эффективности использования кадровых резервов в органах госвласти автономного округа. Проблема заключается в том, что примерно 1000 человек ежегодно состоят в кадровых резервах госорганов и примерно 30 % от указанного числа ежегодно исключаются из кадровых резервов по основанию «истечение срока нахождения в кадровом резерве государственного органа» (срок нахождения в резерве 3 года). Ежегодно около 300 человек остаются невостребованными, анализ эффективности использования кадрового резерва на гражданской службе ЯНАО свидетельствует о систематическом исключении из резерва в связи с истечением 3-х летнего срока большого количества резервистов.

Главной причиной неэффективного использования резерва является отсутствие объективного анализа потребности государственных органов в резервистах. Формирование кадрового резерва осуществляется без чёткого понимания - когда этот резервист будет назначен на вакантную должность? Это подтверждается в том числе и самими сотрудниками кадровых подразделений (Приложение 2).

Время и другие ресурсы, потраченные на оценку 300 человек (ежегодно исключаемых по истечению срока нахождения в резерве), могли бы быть направлены на повышение качества оценки других кандидатов при отборе, которые с большей долей вероятности в будущем заместили бы вакансии на гражданской службе.

Для исправления сложившейся ситуации органу по управлению государственной гражданской службой ЯНАО (аппарат Губернатора автономного округа) требуется сформировать чёткую позицию по данной проблеме, которая должна быть доведена до сведения руководителей госорганов и их кадровых подразделений. Аппарату Губернатора ЯНАО необходимо осуществлять мониторинг эффективности формирования и использования кадровых резервов госорганов округа, результаты которого ежегодно доводить до сведения руководителей госорганов, курирующих их заместителей Губернатора автономного округа (направление информационных писем, обзоров, рассмотрения вопроса на заседаниях совета по вопросам государственно гражданской службы ЯНАО, совещаниях, рабочих встречах и т.д.).

Следующие рекомендации по совершенствованию формирования кадрового состава на гражданской службе автономного округа будут касаться качества отбора на гражданскую службу, осуществляемом на конкурсной основе.

Деятельность госорганов в этом направлении неоднородна, как отмечалось ранее, большая часть госорганов организует оценку кандидатов на вакансию или включение в кадровый резерв не в зависимости от тех компетенций, которые необходимо оценить для решения вопроса о выявлении лучших кандидатов, а исходя от простоты их использования в организационном плане.

Решение данного вопроса зависит от решения предыдущей проблемы. Как только госорганы будут вынуждены формировать кадровые резервы исходя из своих реальных потребностей в них, сразу же столкнутся с необходимостью повышения качественного отбора кандидатов, которые с большей долей вероятности заместят вакансию, чем будут исключены из резерва по истечению срока нахождения в нём.

Следует отметить, что с 2019 года в автономном округе осуществляется централизация кадровой работы, функций по противодействию коррупции

центральных исполнительных органах государственной власти автономного округа посредством передачи этих полномочий в аппарат Губернатора автономного округа (централизацию планируется завершить до конца 2020 года).

Создание единой кадровой службы позволит обеспечить единые стандарты кадровой работы в части организации и проведения оценки кандидатов, прохождения испытания, проверки сведений при поступлении гражданина на должность гражданской службы.

Но наиболее эффективным решением в данной ситуации считается создание единой конкурсной комиссии в аппарате Губернатора автономного округа, выполняющем задачи и функции органа по управлению гражданской службой ЯНАО.

Учитывая, что правовое регулирование гражданской службы автономного округа находится в совместном ведении Российской Федерации и ЯНАО, а её организация - в ведении автономного округа, постановлением Губернатора автономного округа можно было бы создать единую конкурсную комиссию (утвердить порядок работы, методику проведения конкурсов на замещение вакансий и на включение в кадровые резервы госорганов).

В состав единой конкурсной комиссии предполагается включать:

- представителей аппарата Губернатора автономного округа (председатель комиссии, представитель органа по управлению гражданской службой, секретарь комиссии);

- представителей госоргана автономного округа, в котором проводится конкурс, а именно представителя нанимателя и (или) уполномоченных им гражданских служащих (заместитель председателя комиссии и ещё 2 члена комиссии);

- представителей научных, образовательных и других организаций (в качестве независимых экспертов), а также представителей общественного совета, созданного при госоргане ЯНАО.

В случае создания единой конкурсной комиссии предлагается упразднить конкурсные комиссии в государственных органах автономного округа.

Учитывая, что на практике аттестационная и конкурсная комиссия – это один и тот же коллегиальный орган, то можно предположить и проведение аттестации гражданских служащих и сдачу квалификационного экзамена централизованно.

Создание единой конкурсной комиссии позволит обеспечить единые подходы к организации проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы округа, на включение в кадровые резервы госорганов округа, проведения аттестации и квалификационного экзамена гражданских служащих ЯНАО, а также применения методов оценки, обладающих надежностью и валидностью, в ходе указанных процедур, оптимизации деятельности госорганов автономного округа.

Для реализации предложенного варианта необходимо внести изменения Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». На данный момент анализ положений федерального закона позволяет сделать вывод, что конкурсная и аттестационная комиссии образуются в каждом государственном органе отдельно.

Тем не менее, выход видится в положениях новой редакции статьи 66 федерального закона о гражданской службе (в редакции от 20 июля 2020 года), которая предусматривает проведение экспериментов, направленных на развитие гражданской службы.

Ключевым для качественного формирования кадрового состава считаю необходимость внесения в часть 2 статьи 60 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» главного приоритетного направлениями формирования кадрового состава гражданской службы – отбор на государственную гражданскую службу. Не осуществив качественный отбор кадров, заниматься его подготовкой и развитием (это в

настоящее время первое приоритетное направление в федеральном законе), считаю не логичным и малоэффективным.

Приоритет данного направления подтверждается и количеством кадровых практик, поступивших от госорганов и органов местного самоуправления на конкурс «Лучшие кадровые практики на государственной гражданской и муниципальной службе» (с 2015 года ежегодно проводится Минтрудом РФ). Самая многочисленная кадровая технология, представленная на ежегодных конкурсах – поиск, привлечение и отбор кадров.

Заключительной проблемой в формировании кадрового состава на гражданской службе ЯНАО обозначенной в настоящей диссертации – это профессиональное развитие гражданских служащих, а именно речь идёт о ДПО.

Учитывая объективные факторы: нахождение региона в районах Крайнего Севера, отсутствие развитой транспортной схемы, отсутствие образовательных организаций высшего и профессионального образования на территории округа и высокая стоимость проезда к месту нахождения образовательных организаций и обратно при направлении гражданских служащих на ДПО, единственным выходом формата обучения гражданских служащих представляется дистанционное обучение. Такая форма обучения гражданских служащих активно использовалась в 2020 году в связи с угрозой распространения в ЯНАО новой коронавирусной инфекции, так, в 2020 году более 40% гражданских служащих прошли обучение с применением дистанционных образовательных технологий, а в предыдущие годы в таком формате обучалось не более 15% служащих. В дальнейшем дистанционные формы обучения будут преобладать, в первую очередь по экономическим соображениям (это дешевле и проще).

При всех плюсах дистанционного обучения необходимо понимать и недостатки такой формы обучения: отсутствие у большинства служащих жёсткой самодисциплины, не развивается коммуникабельность, отсутствует очное общение между преподавателем и обучаемым, отсутствие постоянного

контроля (как эффективного стимула), низкий уровень доверия к такой форме обучения как со стороны обучающегося, так и со стороны его руководителей (и т.д.).

В настоящее время остаётся низким качество индивидуального планирования профессионального обучения гражданских служащих автономного округа по образовательным программам. Такое планирование только тогда будет иметь положительные результаты, когда будет основываться на комплексной оценке знаний и умений служащих.

Как следствие, у гражданских служащих низкая мотивация к получению ДПО, которое не предоставляет возможностей для их профразвития и должностного роста (Приложение 3).

Для решения этого вопроса необходимо возложить обязанность по комплексной оценке знаний и умений служащих на их непосредственных руководителей, которым предоставить возможность (при необходимости) обращаться за помощью в ГУ ДПО ЯНАО «Институт управления Правительства ЯНАО». Кроме того, обязательным условием при выборе образовательной программы является согласие гражданского служащего с темой обучения.

Аппарату Губернатора автономного округа совместно с подведомственным ему учреждением необходимо разработать методические материалы для руководителей структурных подразделений госорганов автономного округа, которыми бы руководствовались руководители при осуществлении комплексной оценки знаний и умений своих подчинённых. Аналогичную работу могло бы провести и Министерство труда и социальной защиты РФ, как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной гражданской службы.

Чтобы повысить уровень осознанности руководителей структурных подразделений и государственных органов о важной роли ДПО, предлагается в каждом госоргане определить одного заместителя руководителя госоргана,

отвечающего за кадровую политику в государственном органе, который бы курировал вопросы профессионального развития гражданских служащих.

Необходимо закрепить в нормативном акте автономного округа обязанность государственного органа издавать локальный правовой акт (приказ, распоряжение), на основании которого гражданский служащий обязан получить ДПО, и что он освобождается от исполнения должностных обязанностей на период обучения.

Положительное влияние также окажет и информирование руководителей о посещаемости, результатах тестирования (входного, промежуточного) и итоговой аттестации гражданских служащих в процессе получения ДПО. По итогам календарного года ГУ ДПО ЯНАО «Институт управления Правительства ЯНАО» предлагается готовить обзорную информацию о ходе получения ДПО гражданскими служащими, которую доводить до сведения заместителей Губернатора автономного округа курирующих соответствующие госорганы.

Отсутствие опережающего подхода в организации профессионального обучения также поможет решить наличие заместителя руководителя госоргана, отвечающего за кадровую политику в государственном органе, а также осуществление комплексной оценки знаний и умений служащих, подготавливаемых их непосредственными руководителями во взаимодействии с ГУ ДПО ЯНАО «Институт управления Правительства ЯНАО». Что касается готовности образовательных организаций, способных предложить программы ДПО с учётом актуальных тенденций, то без активной позиции госорганов и ГУ ДПО ЯНАО «Институт управления Правительства ЯНАО», формирующих спрос на такие программы ДПО, образовательные организации не будут информированы, и соответственно готовы, к разработке требуемых программ ДПО.

Мотивацию гражданских служащих для получения ДПО повысят их непосредственное участие в оценке своих знаний и умений, а также личное согласование темы образовательной программы. Дополнительным стимулом

будет обязанность, прошедших обучение, подготавливать предложения, в адрес своего непосредственного руководителя, о применении в практической деятельности полученных знаний. И как отмечалось ранее, ежегодное информирование руководителей госорганов и курирующих заместителей Губернатора автономного округа о результатах получения гражданскими служащими ДПО, также подстегнёт служащих обучаться добросовестно.

Решения, предложенные для повышения эффективности профессионального уровня гражданских служащих могут быть реализованы путём внесения соответствующих изменений в Указ Президента РФ от 21 февраля 2019 года № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации», в постановление Губернатора округа от 28 мая 2019 года № 68-ПГ «Об организации мероприятий по профессиональному развитию государственных гражданских служащих Ямало-Ненецкого автономного округа» и другие правовые акты автономного округа, регулирующие вопросы профессионального развития гражданских служащих в регионе.

Итак, резюмируя описанные в настоящем разделе рекомендации, хочется отметить следующее.

Ряд рекомендаций могут быть приняты во внимание и реализованы в ближайшей перспективе, так как их реализация зависит от деятельности органа по управлению гражданской службой ЯНАО – аппарата Губернатора ЯНАО.

Те же рекомендации, которые могут быть реализованы только на федеральном уровне, с малой долей вероятности будут выполнены. Однако, есть надежда, что выраженные в данной диссертации взгляды разделяют специалисты на федеральном уровне, а также коллеги из других субъектов РФ.

Важным является то, чтобы были созданы условия для своевременного обмена информацией о текущем положении дел, проблемах и предложениях по их устранению между субъектами РФ и профильным федеральным органом, ответственным за формирование кадрового состава на гражданской службе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате выполненной работы были решены задачи, поставленные при её подготовке.

Рассмотрены теоретические основы формирования кадрового состава и сложившийся отечественный опыт.

При изучении выявлено, что, исследуя процесс формирования кадрового состава, все авторы сходятся во мнении, что это имеет ключевое значение для эффективного госуправления в стране. При этом понятие «формирование кадрового состава» в правовых документах отсутствует, что не позволяет полноценно сконцентрироваться на совершенствовании этой работы.

Кроме того, федеральный закон о гражданской службе также не сосредотачивает в себе процесс формирования кадрового состава. Имея в своём распоряжении спорную по структуре и содержанию главу (13) «Формирование кадрового состава гражданской службы».

В приведённой главе после принципов и приоритетных направлений формирования кадрового состава указаны: ротация гражданских служащих, подготовка кадров для гражданской службы, профессиональное развитие гражданского служащего, государственный заказ на мероприятия по профессиональному развитию гражданских служащих, кадровый резерв на гражданской службе.

Как отмечалось в диссертации, формирование кадрового состава – это прежде всего отбор кадров, что является первичным и ключевым. Только после того, как отобрали достойных кандидатов и приняли их на службу, только тогда логично переходить к профессиональному развитию, ротации и т.д.

Качество отбора имеет большое значение для формирования кадрового состава. Поступив на гражданскую службу человек должен обладать потенциалом для профессионального роста, а также быть мотивированным и обладать определёнными личностными качествами для работы в госорганах.

Несмотря на то, что в диссертации не представлена информация об аттестации гражданских служащих, сдачи ими квалификационных экзаменов (в связи с ограничением объёма работы), считаю эти элементы также составляющей частью формирования кадрового состава. Например, по результатам аттестации гражданские служащие рекомендуются к включению в кадровый резерв для замещения вакантных должностей гражданской службы в порядке должностного роста. Неужели это не относится к процессу формирования кадрового состава?

Позиция Министерства труда и социальной защиты РФ в этом вопросе также отличается от структуры главы 13 федерального закона о гражданской службе. В методическом инструментарии по формированию кадрового состава на государственной гражданской службе РФ (версия 3.1.) Министерство указывает на кадровое планирование, привлечение кадров, отбор кадров, что значительно ближе к сути «формирование кадрового состава».

В диссертации приведены примеры разных подходов в формировании кадровых резервов на государственной гражданской службе в субъектах РФ и на федеральном уровне.

Выявлены несвоевременность принятия на федеральном уровне нормативных правовых актов по вопросам государственной гражданской службы.

Подчёркивается актуальность совершенствования государственного управления в стране и в субъектах в частности посредством качественного формирования кадрового состава на гражданской службе.

Сформулированы рекомендации по совершенствованию системы (порядка) формирования кадрового состава на государственной гражданской службе ЯНАО.

Выявлены особенности формирования кадрового состава на гражданской службе автономного округа, а также существующие проблемы в этом направлении деятельности.

К особенностям следует отнести замещение вакантных должностей преимущественно из кадрового резерва, отмечены неэффективное планирование при формировании кадрового резерва, специфика формирования резерва управленческих кадров, а также организации получения гражданскими служащими ДПО.

Приведены причины, послужившие для появления обозначенных проблем, а также предложены варианты их решения.

Безусловно, автономный округ имеет достаточный потенциал для самостоятельного решения имеющихся проблем, однако не стоит забывать, что такое государственное управление и государственная кадровая политика в целом. Роль федерального центра в этом вопросе является ключевой.

Своевременно и качественно формировать и трансформировать правовой механизм должен федеральный центр.

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрены функции федерального госоргана по управлению государственной гражданской службой (часть 8 статьи 12, часть 5 статьи 19 и т.д.).

Согласно части 6 статьи 71 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» до образования соответствующего органа по управлению государственной службой задачи и функции этого органа выполняются государственными органами в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

С момента принятия Федерального закона № 79-ФЗ прошло более 16 лет, однако, на федеральном уровне федеральный государственный орган по управлению государственной гражданской службой так и не создан.

На практике функции федерального органа по управлению государственной гражданской службой реализуют несколько государственных органов: Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров Администрации Президента Российской Федерации.

Создание одного федерального органа по управлению государственной гражданской службой позволило бы сконцентрироваться на совершенствовании госуправления в стране и на формировании кадрового состава на гражданской службе в частности.

Автономный округ активно развивается и имеет стратегическое значение для России из-за огромных запасов углеводородного сырья и своего месторасположения. Специфика управления развитием северного региона предопределяет ряд высоких требований к набору компетенций гражданских служащих округа. Приоритетным является формирование команды высокопрофессиональных и эффективных гражданских служащих с активной гражданской позицией, способных управлять развивающимся автономным округом и обеспечивать повышение качества жизни ямальцев.

Именно от сформированного кадрового состава во многом зависит успех реализации программных установок Президента страны по реализации курса на повышение эффективности государственного и муниципального управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики.

Профессионализм и компетентность любого государственного гражданского служащего формируются и совершенствуются в течение всей его служебной деятельности. А есть ли потенциал, а заинтересованность в службе? Эти вопросы всегда будут актуальны для людей, чья деятельность связана с формированием кадрового состава на государственной гражданской службе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 01.07.2020, № 31, ст. 4398.
2. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063. 11 с.
3. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 31. Ст. 3215. 88 с.
4. Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 437.
5. Указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 (ред. от 08.03.2015) «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации». 14 с. // Собрание законодательства РФ от 2007 г., № 1, ст. 203 (Часть I).
6. Указ Президента РФ от 21.12.2009 № 1456 (ред. от 06.10.2020) «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам о целевом обучении». 5 с. // Собрание законодательства РФ от 2009 г., № 52, ст. 6533 (Часть I).
7. Указ Президента РФ от 13.03.2012 № 297 (ред. от 19.03.2013) «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента РФ по вопросам противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ от 2012 г., № 12, ст. 1391.

8. Указ Президента РФ от 11.08.2016 № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы» // Собрание законодательства РФ от 2016 г. , № 33, ст. 5165.
9. Указ Президента РФ от 01.03.2017 № 96 (ред. от 06.10.2020) «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа».11 с.// Собрание законодательства РФ от 2017 г., № 10 , ст. 1473.
10. Указ Президента РФ от 21.02.2019 № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации». 14 с. // Собрание законодательства РФ от 2019 г., № 8 , ст. 765.
11. Указ Президента РФ от 24.06.2019 № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019 - 2021 годы» //Собрание законодательства РФ от 2019 г., № 26 , ст. 3410.
12. Постановление Правительства РФ от 31.03.2018 № 397 «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов» // Собрание законодательства РФ, от 2018, № 16 (Часть II), ст. 2359.
13. Постановление Правительства РФ от 18.05.2019 № 618 «Об утверждении Положения о прохождении служебной стажировки государственными гражданскими служащими Российской Федерации». 10 с. // Собрание законодательства РФ от 2019 г., № 21, ст. 2578.
14. Постановление Правительства РФ от 18.05.2019 № 619 «О государственном образовательном сертификате на дополнительное профессиональное образование государственного гражданского служащего Российской Федерации». 15 с. // Собрание законодательства РФ от 2019 г., № 21, ст. 2579.
15. Постановление Правительства РФ от 15.08.2019 № 1056 «О едином специализированном информационном ресурсе, предназначенном для профессионального развития государственных гражданских служащих

Российской Федерации». 10 с. // Собрание законодательства РФ, от 2019 г., № 34, ст. 4890.

16. Постановление Правительства РФ от 07.10.2019 № 1296 «Об утверждении Положения о наставничестве на государственной гражданской службе Российской Федерации» . 6 с.// Собрание законодательства РФ, от 2019 г., № 41, ст. 5727.

17. Распоряжение Правительства РФ от 24.07.2019 № 1646-р (ред. от 16.06.2020) «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019 - 2021 годы» // Собрание законодательства РФ от 2019 г., № 31, ст. 4669.

18. Закон ЯНАО от 29.03.2005 № 26-ЗАО (ред. от 26.02.2020) «О государственной гражданской службе Ямало-Ненецкого автономного округа» (принят Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа 16.03.2005). 51 с. // «Красный Север», спецвыпуск № 26, 29.04.2005.

19. Закон ЯНАО от 24.09.2019 № 71-ЗАО (ред. от 26.02.2020) «О резерве управленческих кадров Ямало-Ненецкого автономного округа» (принят Законодательным Собранием ЯНАО 19.09.2019) // «Красный Север», спецвыпуск № 80, 30.09.2019.

20. Постановление Губернатора ХМАО – Югры от 27.12.2010 № 247 «Об утверждении положения о кадровом резерве на государственной гражданской службе Ханты-мансийского автономного округа – Югры». 16 с. // «Новости Югры», № 21, 15.02.2011.

21. Постановление Губернатора ЯНАО от 17.10.2011 № 169-ПГ (ред. от 27.03.2020) «О подготовке кадров для государственной гражданской службы Ямало-Ненецкого автономного округа по договорам о целевом обучении». 6 с. // «Красный Север», спецвыпуск № 64, 25.10.2011.

22. Постановление Губернатора ЯНАО от 31.10.2012 № 155-ПГ (ред. от 29.12.2016, с изм. от 27.03.2020) «Об утверждении перечня должностей государственной гражданской службы Ямало-Ненецкого автономного округа,

по которым предусматривается ротация государственных гражданских служащих Ямало-Ненецкого автономного округа». 3 с. // «Красный Север», спецвыпуск № 89/1, 07.11.2012.

23. Постановление Губернатора ЯНАО от 31.10.2012 № 156-ПГ (ред. от 25.03.2019, с изм. от 27.03.2020) «Об утверждении плана проведения ротации государственных гражданских служащих Ямало-Ненецкого автономного округа на 2013 - 2021 годы». 4 с. // «Красный Север», спецвыпуск № 91, 09.11.2012.

24. Постановление Губернатора ЯНАО от 29.11.2012 № 170-ПГ «О наставничестве на государственной гражданской службе Ямало-Ненецкого автономного округа». 7 с. // «Красный Север», спецвыпуск № 102, 07.12.2012.

25. Постановление Губернатора Тюменской области от 16.10.2013 № 237 (ред. от 02.03.2020) «Об утверждении Положения о кадровом резерве на государственной гражданской службе Тюменской области». 20 с. // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области URL: <http://www.admtumen.ru> (дата обращения 10.10.2020).

26. Постановление Законодательного собрания Ленинградской области от 13.07.2016 № 1108 «Об утверждении Положения о кадровом резерве Законодательного собрания Ленинградской области». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online> (дата обращения: 25.04.2020).

27. Постановление Губернатора Ленинградской области от 25.10.2016 № 89-пг «О кадровом резерве на государственной гражданской службе Ленинградской области и о признании утратившими силу некоторых постановлений Губернатора Ленинградской области». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online> (дата обращения: 25.05.2020).

28. Постановление Губернатора ЯНАО от 05.04.2018 № 36-ПГ (ред. от 07.08.2020) «Об утверждении Положения о кадровом резерве на государственной гражданской службе Ямало-Ненецкого автономного округа». 22 с. // «Красный Север», спецвыпуск № 26, 13.04.2018.

29. Постановление Мособлдумы от 05.04.2018 № 32/48-П «Об утверждении Положения о кадровом резерве Московской областной Думы». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online> (дата обращения: 25.05.2020).
30. Постановление Губернатора Чукотского автономного округа от 27.06.2018 № 51 «Об утверждении Положения о кадровом резерве на государственной гражданской службе Чукотского автономного округа». 19 с. // «Ведомости», № 25(864), 29.06.2018 (приложение к газете «Крайний Север», № 25(2140).
31. Общая концепция формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации (одобрена Комиссией при Президенте РФ по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров, протокол от 29.11.2017 № 5) URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online> (дата обращения: 28.09.2020).
32. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 05 ноября 2008 года URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online> (дата обращения: 09.09.2020).
33. Алтухова Н.Ф., Васильева Е.В., Мирзоян М.В. Компетентностный подход в управлении кадрами государственной гражданской службы на основе онтологий. Бизнес-информатика, № 1(43). Москва: Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики, 2018.17-27 с.
34. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Москва: издательство Юридическая литература, 1997. 400 с .
35. Барциц И.Н. Подготовка кадров для государственного управления: от бакалавра до доктора. Государственная служба, № 1. Москва: РАНХиГС, 2015. 40-47 с.
36. Борисов Н.И. Государственная и муниципальная служба: Учебное пособие. Москва: КНОРУС, 2019.
37. Борщевский Г.А. Оценка тенденций развития государственной службы: вопросы методологии. Вопросы государственного и муниципального

- управления, № 1. Москва: Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики, 2017.103-128 с.
38. Васильева Е.В. Компетентностный подход в государственной службе: какие знания и навыки выбирают госслужащие?. Вопросы государственного и муниципального управления, № 4. Москва: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2018.120-140 с.
39. Васильева Е.В., Мирзоян М.В. Проблемы формирования кадрового потенциала государственной службы в контексте реализации нового государственного менеджмента. Управленческие науки, №7 (4). Москва: Финансовый университет при Правительстве РФ, 2017.80-89 с.
40. Гончарук Н.С. Некоторые итоги реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации. Муниципальная служба: правовые вопросы, № 2. Москва: ООО Издательская группа Юрист, 2020. 7-11 с.
41. Днепров Э.Д. Ушинский и современность (монография). Москва: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2007. 232 с.
42. Доклад Национального исследовательского университета Высшая школа экономики, Госуправление: приоритетные шаги в целях устойчивого развития». Москва: издательский дом Высшей школы экономики, 2018. 34 с.
43. Жанчилова Ц.Б. Кадровые технологии на государственной службе: проблемы адаптации и применение. Экономика и менеджмент, выпуск 1. Улан-Удэ: Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова, 2017.14-17 с.
44. Завгородняя Л.В. Правовые аспекты формирования кадрового состава государственной гражданской службы. Северо-Кавказский юридический вестник, № 2. Москва: РАНХиГС, 2016. 81-85 с.
45. Запольнова Л.А., Чугунов В.В. Совершенствование кадровых технологий на государственной гражданской службе. Материалы научно-практической конференции. Владимир: РАНХиГС, 2017. 283-287 с.

46. Зеленцов А.В. О методах формирования кадрового состава государственной гражданской службы (на примере Томской области). Вестник Томского государственного университета, № 400. Томск: Томский государственный университет, 2015. 209-216 с.
47. Зеленков А.В., Носачев К.В., Колесников А.М., Красивская Л.Ю., Батуева Т.Б. Профессиональное развитие государственных гражданских служащих на основе ИКТ. Государственная служба, том 19 № 5. Москва: РАНХиГС, 2017. 30-37 с.
48. Иванова Н.Л., Климов А.В. Адаптация молодых специалистов на государственной службе. Вопросы государственного и муниципального управления, № 4. Москва: Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики, 2018. 172-188 с.
49. Кадырова Г.М. Готовим новые кадры государственных служащих. Стандарты и качество, № 9 (939). Москва: ООО Рекламно-информационное агентство Стандарты и качество, 2015. 38-42 с.
50. Калмыков Н.Н., Краснопольский И.А. Кадровый резерв в системе государственной службы: эффективность и возможности. Лидерство и менеджмент. Том 3, № 4. Москва: ООО Первое экономическое издательство, 2016. 221-231 с.
51. Клейн А.С. Проблемы государственной гражданской службы в субъектах РФ и возможные направления совершенствования законодательства о государственной гражданской службе. Сборник научных трудов международной научно-практической конференции. Пенза: Пензенский государственный технологический университет, 2016. 186-190 с.
52. Ковтков Д.И., Кузнецов В.И. Правовые проблемы формирования резерва кадров на государственной гражданской службе. Журнал российского права, № 11. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2019. 121-130 с.

53. Маслов Д.В., Айвазян З.С., Дмитриев М.Э. Качество государственного управления и эффективность затрат. Государственная служба, № 6(19). Москва: РАНХиГС, 2017. 11-18 с.
54. Михайлов А.В. Формирование кадрового резерва на государственной гражданской службе субъектов РФ. MODERN SCIENCE, №3-3. Москва: научно-информационный издательский центр Институт стратегических исследований, 2020.147-155 с.
55. Немец Ю., Кузекова А.А., Садыкова К.К., Кузеков А.С. Человеческий капитал государственной службы Республики Казахстан. Вопросы государственного и муниципального управления, № 3. Москва: Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики, 2017.29-46 с.
56. Никологорская Ю.В. Социальное проектирование при формировании кадрового состава на государственной гражданской службе. Вестник Московского финансово-юридического университета, №3. Москва: ОЧУ ВО Московский финансово-юридический университет, 2018.204-211 с.
57. Ноздрачев А.Ф. Институт ротации в системе государственной гражданской службы. Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения, № 5. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2019. 5-22 с.
58. Нужнова С.Л. Совершенствование институтов целевого обучения и стажёрства в системе государственной службы как средства развития и поддержки студентов и выпускников учебных заведений. Государственное и муниципальное управление. Ученые записки, № 2. Ростов – на Дону: РАНХиГС, 2017.50-55 с.
59. Прокофьева С.Е., Беляева А.М., Еремина С.Г. Современные кадровые технологии в органах власти: Монография. Москва: Юстицинформ, 2015.
60. Путин В.В. О стратегии развития России до 2020 года. Жить по-человечески (статья). Российская газета, № 4585, 2008. 2 с.
61. Синягин Ю.В. Ценностные ориентиры современных руководителей. Государственная служба, № 1. Москва: ФГБОУ ВО РАНХиГС, 2017. 74-80 с.

62. Третьяков Л.А. Совершенствование системы формирования кадрового резерва государственной гражданской службы. Менеджмент в России и за рубежом, № 5. Москва: ООО Финпресс, 2017.86-91 с.
63. Трунина Е.В., Абрамкина М.А. К проблеме формирования кадрового резерва для государственной гражданской службы. Бюллетень науки и практики. Нижневартовск: издательский центр Наука и практика, Т.4 №7, 2018. 437 – 444 с.
64. Тхабисимова Л.А., Тхабисимов Х.А. Особенности поступления и прохождения государственной гражданской службы в Российской Федерации на современном этапе. Социально-гуманитарные знания. Москва: АНО Редакция журнала Социально-гуманитарные знания .2018. 180-187 с.
65. Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. Санкт-Петербург: Норма, 2020.
66. Методика оценки показателей повышения эффективности и результативности работы кадровых служб федеральных органов исполнительной власти, включая показатели эффективности использования кадровых резервов. Подготовлено Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Официальный сайт URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/strategy/1> (дата обращения: 16.06.2020).
67. Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы (Версия 3.2). Подготовлен Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Официальный сайт URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/1> (дата обращения: 20.07.2020).
68. Методический инструментарий по применению наставничества на государственной гражданской службе. Подготовлен Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Официальный сайт URL:

<https://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/7> (дата обращения: 16.08.2020).

69. Методический инструментарий по внедрению комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку). Подготовлен Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Официальный сайт URL: <https://rosmintrud.ru/programms/gossluzhba/16/4/0> (дата обращения: 10.09.2017).

70. Методический инструментарий по формированию кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации (Версия 3.1). Подготовлен Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Официальный сайт URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/2>. (дата обращения: 10.09.2020).

71. Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров. Официальный сайт URL: <https://gossluzhba.gov.ru/> (дата обращения: 12.09.2020).

72. Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации URL: <https://rosmintrud.ru/>. (дата обращения: 12.09.2020).

73. Интернет-издание «Кадровый совет» - ежедневное информационно-аналитическое издание (при поддержке Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации) URL: <http://kadrsov.ru/>. (дата обращения: 15.09.2020).

74. Информационно-правовая система Консультант плюс.

**Сформированность
кадровых резервов ОГВ ЯНАО и количество лиц, исключённых из
кадровых резервов в связи с истечением 3-х летнего срока, за 2018-2019 годы**

№ п/п	Наименование ОГВ	Состояло в кадровом резерве на 01.01.2018 (чел.)	Исключено из кадрового резерва в 2018 году (чел. %)	Состояло в кадровом резерве на 01.01.2019 (чел.)	Исключено из кадрового резерва в 2019 году (чел. %)
1	2	3	4	5	6
1	Аппарат Губернатора ЯНАО	74	12 16%	81	27 33,3%
2	Управление делами Правительства ЯНАО	20	6 30,0%	16	9 56,3%
3	Департамент финансов ЯНАО	65	6 9,2%	56	26 46,4%
4	Департамент экономики ЯНАО	28	6 21,4%	44	9 20,5%
5	Департамент природно-ресурсного регулирования, лесных отношений и развития нефтегазового комплекса ЯНАО	77	14 18,2%	69	32 46,4%
6	Департамент имущественных отношений ЯНАО	38	14 36,8%	34	9 26,5%
7	Департамент социальной защиты населения ЯНАО	22	9 40,9%	18	6 33,3%
8	Департамент здравоохранения ЯНАО	15	5 33,3%	15	4 26,7%
9	Департамент образования ЯНАО	30	5 16,7%	30	7 23,3%
10	Департамент культуры ЯНАО	7	2 28,6%	7	4 57,1%
11	Департамент гражданской защиты и пожарной безопасности ЯНАО	20	3 15,0%	14	2 14,3%
12	Департамент транспорта и дорожного хозяйства ЯНАО	24	1 4,2%	26	11 42,3%

№ п/п	Наименование ОГВ	Состояло в кадровом резерве на 01.01.2018 (чел.)	Исключено из кадрового резерва в 2018 году (чел. %)	Состояло в кадровом резерве на 01.01.2019 (чел.)	Исключено из кадрового резерва в 2019 году (чел. %)
13	Департамент строительства и жилищной политики ЯНАО	45	1 2,2%	44	27 61,4%
14	Департамент тарифной политики, энергетики и жилищно-коммунального комплекса ЯНАО	29	8 27,6%	36	15 41,7%
15	Департамент агропромышленного комплекса ЯНАО	40	16 40,0%	22	3 13,6
16	Департамент по делам коренных малочисленных народов Севера ЯНАО	14	3 21,4%	13	1 7,7%
17	Департамент информационных технологий и связи ЯНАО	19	6 31,6%	12	3 25,0%
18	Департамент внутренней политики ЯНАО	29	8 27,6%	17	12 70,6%
19	Департамент внешних связей ЯНАО	14	6 42,9%%	9	3 33,3%
20	Департамент молодежной политики и туризма ЯНАО	10	5 50,0%	13	2 15,4%
21	Государственно-правовой департамент ЯНАО	9	4 44,4%	5	2 40,0%
22	Департамент государственного заказа ЯНАО	14	0 0,0%	13	5 38,5%
23	Департамент занятости населения ЯНАО	21	7 33,3%	13	4 30,8%
24	Департамент по взаимодействию с федеральными органами государственной власти и мировой юстиции ЯНАО	73	11 15,1%	69	28 40,6%

№ п/п	Наименование ОГВ	Состояло в кадровом резерве на 01.01.2018 (чел.)	Исключено из кадрового резерва в 2018 году (чел. %)	Состояло в кадровом резерве на 01.01.2019 (чел.)	Исключено из кадрового резерва в 2019 году (чел. %)
25	Департамент специальных мероприятий ЯНАО (кадровый резерв не формируется)	0	0	0	0
26	Департамент государственного жилищного надзора ЯНАО	11	2 18,2%	9	3 33,3%
27	Служба ветеринарии ЯНАО	4	1 25,%	3	0 0,0%
28	Служба по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники ЯНАО	13	4 30,8%	17	1 5,9%
29	Служба по делам архивов ЯНАО	10	1 10,0%	13	4 30,8%
30	Служба государственного строительного надзора ЯНАО	32	10 31,3%	38	11 28,9%
31	Служба ЗАГС ЯНАО	36	13 36,1%	30	5 16,7%
32	Служба государственной охраны объектов культурного наследия ЯНАО	10	1 10,0%	9	1 11,1%
33	Департамент по физической культуре и спорту ЯНАО	12	1 8,3%	11	5 45,5%
34	Представительство ЯНАО в г.Екатеринбург	5	2 40,0%	5	1 20,0%
35	Представительство ЯНАО в г.Санкт-Петербург	4	0 0,0%	4	2 50,0%
36	Представительство ЯНАО в при Правительстве РФ в г.Москва	1	0 0,0%	1	0 0,0%

№ п/п	Наименование ОГВ	Состояло в кадровом резерве на 01.01.2018 (чел.)	Исключено из кадрового резерва в 2018 году (чел. %)	Состояло в кадровом резерве на 01.01.2019 (чел.)	Исключено из кадрового резерва в 2019 году (чел. %)
37	Представительство ЯНАО в Тюменской области	5	0 0,0%	5	6 Данные не учитывались (реорганизация представительства ЯНАО в Курганской области)
38	Счётная палата ЯНАО	6	2 33,3%	3	1 33,3%
39	Избирательная комиссия ЯНАО	28	4 14,3%	26	13 50,0%
40	Законодательное собрание ЯНАО	38	11 28,9%	34	11 32,4%
ИТОГО:		952	210 22,1%	884	315 35,6%

Результаты
экспертного опроса сотрудников кадровых подразделений исполнительных
органов государственной власти ЯНАО
по теме «Эффективность формирования кадрового резерва на государственной
гражданской службе Ямало-Ненецкого автономного округа»

В октябре 2020 года проведён экспертный опрос сотрудников кадровых подразделений исполнительных органов государственной власти ЯНАО по теме «Эффективность формирования кадрового резерва на государственной гражданской службе Ямало-Ненецкого автономного округа».

Актуальность исследования обусловлена необходимостью оценки эффективности формирования кадрового резерва на гражданской службе ЯНАО.

Объект исследования – сотрудники кадровых подразделений государственных органов ЯНАО.

Предмет исследования – эффективность формирования кадрового резерва на гражданской службе ЯНАО.

Цель исследования - выявление актуального состояния формирования кадрового резерва на гражданской службе ЯНАО и формирование соответствующих рекомендаций по совершенствованию.

Задачи исследования:

1. Исследование системы формирования кадрового резерва на гражданской службе ЯНАО.
2. Оценка сотрудниками кадровых подразделений государственных органов ЯНАО эффективности формирования кадрового резерва.
3. Разработка рекомендаций по совершенствованию формирования кадрового резерва на гражданской службе ЯНАО с учётом её особенностей в государственных органах ЯНАО.

В исследовании принимали участие 24 сотрудника, ответственных за кадровую работу в 32 государственных органах ЯНАО (89% от общего их количества). ,

В качестве инструментария использовался составленный перечень вопросов по исследуемой теме, которые предварительно были согласованы с опрашиваемыми сотрудниками кадровых служб государственных органов ЯНАО.

Таблица 1

1. Ваш стаж работы в кадровой службе государственного органа ЯНАО?

№	Варианты ответа:	Чел.	% ответивших
1	до 1 года	0	0,0
2	от 1 до 5 лет	1	4,2
3	от 5 до 10 лет	5	20,8
4	от 10 до 15 лет	14	58,3
5	более 15 лет	4	16,7
	Итого:	24	100,0

По стажу работы в кадровой службе государственного органа ЯНАО в выборочной совокупности максимальную долю составляют респонденты, работающие в кадровых службах органов власти со стажем от 10 до 15 лет (58,3%), далее следуют со стажем от 5 до 10 лет (20,8%). Доля в 16,7% - респонденты со стажем более 15 лет. Минимальная доля сотрудников со стажем от 1 до 5 лет (4,2%).

Таблица 2

2. Устраивает ли Вас качество формирования кадрового резерва в государственном органе ЯНАО?

№	Варианты ответа:	Чел.	% ответивших
1	да	2	8,3
2	скорее да	2	8,3
3	скорее нет	8	33,4
4	нет	11	45,8
5	затрудняюсь ответить	1	4,2
	Итого:	24	100,0

Среди респондентов, которых устраивает качество формирования кадрового резерва в государственном органе ЯНАО меньше чем тех, кто ответил «нет» (45,8%) и «скорее нет» (33,4%). Около 80% респондентов отрицательно оценивают качество формирования кадрового резерва в государственном органе ЯНАО.

Таблица 3

3. По каким причинам Вас не устраивает качество формирования кадрового резерва в государственном органе ЯНАО? Участие в опросе принимают только те респонденты, которые на предыдущий вопрос ответили «скорее нет» и «нет» (19 человек).

№	Варианты ответа:	Чел.	% ответивших
1	формирование кадрового резерва осуществляется без учёта реальной потребности в его формировании	18	94,7
2	низкое качество отбора кандидатов для включения в кадровый резерв	1	5,3
3	несовершенство нормативной правовой базы ЯНАО по вопросам формирования кадрового резерва	0	0,0
4	затрудняюсь ответить	0	0,0
	Итого:	19	100,0

Подавляющее большинство респондентов (94,7%) в качестве причины указали отсутствие объективной потребности при формировании кадрового резерва. И только 1 опрошенный сотрудник (5,3%) отметил низкое качество отбора кандидатов при формировании кадрового резерва.

Стоит отметить, что претензий к имеющейся нормативной правовой базе ЯНАО по формированию кадрового резерва у респондентов нет (речь идёт о Положении о кадровом резерве на гражданской службе ЯНАО, утверждённом постановлением Губернатора ЯНАО от 05.04.2018 № 36-ПГ).

Таблица 4

4. Как Вы считаете, сколько резервистов (%) будет исключено из сформированного на сегодняшний день кадрового резерва государственного органа ЯНАО в связи с истечением срока нахождения в кадровом резерве (3 года)

№	Варианты ответа:	Всего	% ответивших
1	0% - 10%	0	0,0
2	11% - 30%	1	4,2
3	31% - 50%	4	16,7
4	51% - 70%	10	41,6
5	71% - 90%	6	25,0
6	100%	1	4,2
7	затрудняюсь ответить	2	8,3
	Итого:	19	100,0

Затруднились ответить на этот вопрос 8,3% опрошенных, один участник опроса (4,2%) ответил, что все стоящие на сегодняшний день в кадровом резерве государственного органа будут исключены. Также 4,2% считают что 11% - 30% резервистов не будут востребованы, 31%-50% отметили 16,7% респондентов и 25% опрошенных ответили 71% - 90%. Больше всего сотрудников кадровых служб (41,6%) считают, что по указанному основанию будет исключено 51% - 70% лиц, включённых в кадровый резерв.

Таблица 5

5. Укажите, кто в государственном органе ЯНАО определяет (формирует) потребность в необходимости формирования кадрового резерва на должности гражданской службы ЯНАО ?

№	Варианты ответа:	Чел.	% ответивших
1	руководитель государственного органа ЯНАО	14	58,3
2	руководители структурных подразделений государственного органа ЯНАО	7	29,2
3	сотрудники кадровых подразделений государственного органа ЯНАО	3	12,5
4	затрудняюсь ответить	0	0,0
	Итого:	24	100,0

Больше половины опрошенных (58,3%) ответили, что потребность в формировании кадрового резерва в государственном органе определяет его руководитель. Треть опрошенных (29,2%) ответила, что потребность формируется руководителями структурных подразделений государственного органа ЯНАО. И только 3 сотрудника (12,5%) отметили главную роль кадрового подразделения в определении потребности.

Таблица 6

6. Укажите, кто в государственном органе ЯНАО должен определять (формировать) потребность в необходимости формирования кадрового резерва на должности гражданской службы ЯНАО ?

№	Варианты ответа:	Чел.	% ответивших
1	руководитель государственного органа ЯНАО	1	4,2
2	руководители структурных подразделений государственного органа ЯНАО	3	12,5
3	сотрудники кадровых подразделений государственного органа ЯНАО	1	4,2
4	руководители структурных подразделений совместно с сотрудниками кадровых подразделений государственного органа ЯНАО	19	79,1
5	затрудняюсь ответить	0	0,0
	Итого:	24	100,0

На первое место значительная часть респондентов (79,1%) поставила определение потребности руководителями структурных подразделений совместно с сотрудниками кадровых служб. 12,5% сотрудников отдали предпочтение кадровым подразделениям (12,5%). И по одному респонденту (по 4,2%) высказались, что потребность определяет только руководитель государственного органа ЯНАО и кадровые подразделения в отдельности.

Таблица 7

7. Что, на Ваш взгляд может повысить эффективность формирования кадрового резерва в государственном органе ЯНАО ?

№	Варианты ответа:	Чел.	% ответивших
1	изменение подхода к формированию кадрового резерва со стороны руководителя государственного органа ЯНАО	20	83,3
2	изменение подхода к формированию кадрового резерва со стороны руководителей структурных подразделений государственного органа ЯНАО	4	16,7
3	изменение подхода к формированию кадрового резерва со стороны сотрудников кадровых подразделений государственного органа ЯНАО	0	0,0
4	затрудняюсь ответить	0	0,0
	Итого:	24	100,0

Респонденты считают, что изменить ситуацию к лучшему (в вопросе формирования кадрового резерва) могут руководители государственного органа ЯНАО (83,3%), а четверо из опрошенных (16,7%) считают, что повлиять на ситуацию могут руководители структурных подразделений государственных органов ЯНАО.

Ни один из опрошенных не видит оснований для изменения подхода к формированию кадрового резерва усилиями сотрудников кадровых подразделений государственного органа ЯНАО.

Заключение

Итак, по результатам опроса делаем вывод, что большая часть опрошенных критически относятся к эффективности формирования и использования кадровых резервов в государственных органах ЯНАО.

Основную проблему опрошенные видят в не обоснованном формировании кадровых резервов, т.е. без учёта реальной потребности в нём. Причина этой проблемы, по мнению респондентов – непонимание со стороны руководителей государственных органов ЯНАО, ну и в меньшей степени руководителей структурных подразделений.

Респонденты единогласно ответили, что существующая нормативная правовая база ЯНАО отвечает необходимым запросам сотрудников кадровых подразделений.

Подавляющее большинство респондентов считают, что определять потребность необходимости формирования кадрового резерва в государственном органе должны руководители структурных подразделений совместно с кадровыми службами и представлять руководителям государственных органов ЯНАО свои аргументированные предложения.

Ни один из опрошенных не видит возможности для изменения подхода к формированию кадрового резерва усилиями только сотрудников кадровых подразделений государственного органа ЯНАО, хотя они больше всех заинтересованы в формировании кадрового резерва с учётом реальной

потребности. Ведь все организационные вопросы по проведению конкурсов по формированию кадровых резервов в государственных органах ЯНАО и дальнейшему ведению кадровых резервов, относятся к компетенции кадровых подразделений государственных органов ЯНАО.

Рекомендации по совершенствованию формирования кадровых резервов государственных органов ЯНАО

Принятие управленческих решений органом по управлению гражданской службой ЯНАО, которые бы позволили повысить ответственность руководителей государственных органов ЯНАО и руководителей структурных подразделений за эффективное использование кадровых резервов:

- осуществление мониторинга и анализа ситуации;
- подготовка обзоров (аналитических документов) по данному вопросу (по итогам года);
- проведение информационных, разъяснительных мероприятий среди руководителей государственных органов ЯНАО, руководителей структурных подразделений, сотрудников кадровых подразделений по вопросам эффективности формирования и использования кадровых резервов;
- рассмотрение вопросов об эффективности формирования и использования кадровых резервов в государственных органах ЯНАО на заседаниях совета по вопросам гражданской службы ЯНАО (других коллегиальных органов);
- проведение мероприятий по профессиональному развитию руководителей государственных органов ЯНАО, руководителей структурных подразделений, сотрудников кадровых подразделений по вопросам эффективности формирования и использования кадровых резервов.

Недостатки организации ДПО гражданских служащих ЯНАО

№ п/п	Суть недостатка	Описание недостатка
1	2	3
1.	Низкое качество индивидуального планирования профессионального обучения гражданских служащих автономного округа по образовательным программам	<p>Отсутствие должного внимания непосредственных руководителей гражданских служащих. На практике, в основном инициаторами профессионального развития гражданских служащих выступают кадровые службы (по результатам опроса 2019 года 63% прошедших обучение ответили именно так и только 12 % назвали инициатором своего непосредственного руководителя, 70% опрошенных ответили, что не принимали участие в выборе программы обучения).</p> <p>В случаях когда мероприятия, выбраны гражданскими служащими самостоятельно, исходя из внутренней мотивации к обучению, прослеживается отсутствие учёта потребностей самого государственного органа, а также имеющегося у них уровня развития компетенций и требуемого уровня компетенций для замещения занимаемых ими должностей гражданской службы, без учёта возможностей должностного роста.</p> <p>Также на практике возникают ситуации, при которых гражданские служащие, имеющие высокую внутреннюю мотивацию к обучению, направляются на обучение очень часто, даже без наличия потребности государственного органа в этом, а гражданские служащие, имеющие низкую внутреннюю мотивацию к обучению, не обучаются при наличии фактической потребности в повышении их уровня знаний, умений и навыков.</p>
2.	Низкий уровень осознанности руководителями подразделений и государственных органов важной роли профессионального обучения в системе управления персоналом	<p>Руководители подразделений и государственных органов не верят в повышение эффективности работы своих подчинённых сотрудников после получения дополнительного профессионального образования. Учитывая, что обучение гражданских служащих по дополнительным профессиональным программам осуществляется с отрывом от гражданской службы, руководители неохотно отпускают гражданских служащих на обучение, обосновывая высокой степенью их загруженности, или в процессе обучения вызывают их на службу для решения оперативных задач, что препятствует эффективному обучению. В процессе обучения гражданских</p>

№ п/п	Суть недостатка	Описание недостатка
1	2	3
		служащих руководители подразделений и государственных органов привлекают их к работе, заведомо зная, что прерывают процесс обучения.
3.	При формировании учебных групп не учитывается уровень профессиональной подготовки направляемых на обучение гражданских служащих	Учебные группы формируются без учета возраста, имеющегося опыта, уровня знаний и умений, способностей к обучению гражданских служащих. В данном случае возникает ситуация, в которой некоторые гражданские служащие получают те знания и навыки, которыми уже владеют. В результате снижается уровень внутренней мотивации к обучению гражданских служащих, выбранные формы и методы обучения не в полной мере способствуют приобретению новых знаний, умений у всех гражданских служащих, включённых в учебную группу.
4.	Отсутствие опережающего подхода в организации профессионального обучения	В быстро изменяющихся условиях имеется несоответствие темпов формирования новых компетенций гражданских служащих современным требованиям системы государственного управления. На рынке образовательных услуг имеется недостаточность программ дополнительного профессионального образования, учитывающих актуальные тенденции.
5.	Отсутствие у гражданских служащих мотивации к прохождению дополнительного профессионального образования	Отсутствие внутренней и внешней мотивации гражданских служащих к дополнительному профессиональному образованию обусловлено рядом причин: некачественное планирование обучения, большая загруженность при исполнении должностных обязанностей, отсутствие поддержки обучения со стороны руководства, отсутствие оценки повышения эффективности работы после обучения, слабая связь результатов обучения с должностным ростом.
6.	Недостаточный уровень автоматизации системы обучения	Отсутствует информационная система, позволяющая автоматизировать процессы оценки потребности в обучении, его планирования, организации и контроля за обучением, а также для внедрения методов дистанционного обучения.
7.	Отсутствует оценка поведенческих изменений гражданских служащих, повышения эффективности и качества выполняемой служебной деятельности	Руководитель государственного органа и непосредственный руководитель гражданского служащего не владеют информацией о результатах обучения направляемого на обучение гражданского служащего. Непосредственный руководитель не участвует в оценке качества обучения, что снижает его заинтересованность в повышении квалификации гражданских служащих.