ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

УДК 331.108.2

Алиева С.В.[1]
Горлищева Д.В.[2]

КАДРОВЫЕ ИННОВАЦИИ В ОРГАНАХ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ВОЗМОЖНОСТИ ИХ ТРАНСФЕРА ИЗ КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Аннотация. В настоящее время вопросы управления персоналом государственной службы в Российской Федерации в свете новых задач и вызовов приобретают особенную актуальность и находятся в постоянном поле внимания высших лиц государства. Особую значимость приобретают кадровые инновации, направленные на модернизацию органов публичной власти и повышение эффективности государственного управления. Сравнительный анализ особенностей управления в органах публичной власти и коммерческих организациях показывает, что набор и содержание выполняемых функций управления идентичны в обоих типах организаций. Последнее говорит о целесообразности трансфера кадровых инноваций из коммерческих организаций, где наработан значительный опыт их применения.

Ключевые слова: кадровые инновации, органы публичной власти, трансфер, коммерческие организации**.**

Alieva S.V.
Gorlichsheva D.V.

PERSONNEL INNOVATIONS IN THE PUBLIC AUTHORITIES AND POSSIBLITIES OF THEIR TRANSFER FROM COMMERCIAL ORGANIZATIONS

Abstract. At present, the issues of personnel management in the public service in the Russian Federation in the light of new tasks and challenges are of particular relevance and are in the constant field of attention of top officials of the state. Personnel innovations focused on the public authorities modernizing and on increasing the efficiency of public administration are of particular importance. A comparative analysis of management features in public authorities and in commercial organizations shows that the set and content of the management functions are identical in both types of organizations. This suggests the expediency of transferring personnel innovations from commercial organizations, where they have gained considerable experience in their use.

Keywords: personnel innovations, public authorities, transfer, commercial organizations.

---

[1] *Алиева Светлана Викторовна*, доктор социол. наук, профессор кафедры государственных услуг и менеджмента, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС, г. Пятигорск
Svetlana Aliyeva, Doctor of Social Science, Professor, Department of Public Services and Management, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk
[2] *Горлищева Дана Вадимовна*, магистрант 3 года обучения направления подготовки «Государственное и муниципальное управление», Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС, г. Пятигорск
Dana Gorlichsheva, 3-d year graduate student, specialty “State and municipal Administration”, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk

Глобальные изменения, происходящие во всём мире, в том числе и в России, актуализируют проблему управления инновациями. Сегодня инновации являются главной тенденцией развития систем управления практически во всех социальных институтах. Не являются исключением и органы государственного и муниципального управления. Значимость внедрения инноваций в системе государственного и муниципального управления связана с принятием новой стратегии развития российского общества, которая нацелена на решение новых задач и преодоление внутренних и внешних вызовов. Поскольку главным проводником реализации идей, связанных с инновационным развитием государства являются представители публичной власти, то к ним предъявляются новые требования. Соответственно, необходимо и внедрение инноваций в кадровую службу государственного и муниципального управления.

Следует отметить, что внедрение кадровых инноваций – это не дань моде и не самоцель, а желание получить высокие результаты за счёт применения новых методов в решении следующих задач: объективная оценка возможностей сотрудника, выбор оптимальных технологий его профессионального развития, повышения должностного статуса, разработка справедливой системы вознаграждения и др.

Как известно, в системе менеджмента коммерческих организаций наработан значительный опыт применения кадровых инноваций, что даёт им значительные конкурентные преимущества. К числу таких инноваций можно отнести кадровый мониторинг, контроллинг, маркетинг персонала, аутсорсинг, аутплейсмент, ассесмент-центр и др. В последнее время в связи с широким применением проектного подхода к управлению появилась новая методология agile, основные идеи которой связаны с гибким управлением, поиском новых решений, генерированием инноваций. Все эти новшества, несомненно, способствуют достижению коммерческой организацией разнообразных эффектов. Закономерно возникает вопрос: могут ли эти инновации с таким же успехом использоваться на государственной службе? Чтобы получить на него ответ, необходимо выполнить сравнительный анализ особенностей управления в органах публичной власти и коммерческих организациях.

С точки зрения теории, сущность управления в государственной службе мало чем отличается от управления в коммерческой организации. Подтверждением этому является тот факт, что набор и характеристика выполняемых функций идентичны в обоих типах организаций, а также существуют общие закономерности и механизмы управления. Так, в повседневной практике субъекты управления выполняют стандартные операции: определение приоритетов деятельности, постановка целей, составление планов действий, формирование и развитие организационной структуры, разработка правил приёма на работу, продвижения по службе, процедур контроля и др.

В связи с тем, что на государственной службе в последнее время стали активно учитывать современные тенденции и применять новые подходы к управлению, границы между государственными организациями и коммерческими структурами в плане выбора арсенала способов управления постепенно стираются. Это незамедлительно сказалось на деятельности кадровой службы, что привело к активному заимствованию кадровых технологий у коммерческих структур. При этом следует иметь в виду, что руководитель, решивший применять опыт других организаций, должен, прежде всего, аккомодировать уже имеющиеся в его арсенале управленческие технологии, сообразуясь с принципом целесообразности.

Попутно заметим, что одним из органов государственной власти, практикующим внедрение современных кадровых технологий на государственную службу, является Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. В этом плане Министерством ведётся большая работа по оказанию содействия государственным органам в применении эффективных методик управления персоналом. В частности, рекомендованы новые подходы к организации подбора и отбора кадров на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы, методики по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, ус-

тановлению новых квалификационных требований к должностям, организации института наставничества и др. [1].

Одной из значимых кадровых технологий является подбор и отбор персонала в организацию. В этой связи интерес представляют активные методы внешнего подбора, которые применяют, когда на рынке труда спрос на рабочую силу, особенно квалифицированную, превышает её предложение. В этом случае принято использовать технологию, называемую «вербовка персонала», которая является достаточно типичной для коммерческих организаций и не противоречит ее принципам. Анализ содержания ее основных этапов и обращение к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ, позволяет сделать вывод о возможности ее применения и на государственной гражданской службе [2].

Также как и в коммерческой организации, на государственной службе вербовка кадров может иметь место, но с учетом определенных условий. Как известно, вербовка может быть опосредованной и непосредственной. Так, в коммерческих организациях опосредованная вербовка происходит, когда фирма распространяет во внешней среде информацию о привлекательности работы в организации, предлагаемых стимулах и требованиях, предъявляемых к кандидату на замещение вакантного рабочего места, и непосредственной, если необходимо устранить нехватку персонала в ближайшее время. Для получения списка претендентов для вербовки, организация выделяет для своих целей тех, кто представляет для неё интерес в качестве потенциальных сотрудников. Для вербовки на государственную службу информация передается через ограниченные каналы коммуникации, но принципы ее остаются прежними. В ряде случаев вербовка на государственную службу проводится в профильных учебных заведениях, что является преимуществом для потенциального работодателя, поскольку кандидаты находятся в начале своего карьерного пути, а, следовательно, имеют значительные перспективы профессионального роста.

Вербовка из числа своих сотрудников, безусловно, увеличивает их заинтересованность в работе, улучшает моральный климат организации, обеспечивает лояльность персонала, а также формирует профессиональную среду. В связи с этим организация на этом этапе при управлении планированием персонала руководство отбирает наиболее подходящих кандидатов из резерва, созданного в ходе подбора – имеющих наилучшую квалификацию для выполнения работы на занимаемой должности, а не наиболее подходящих для продвижения по службе. Объективное решение о выборе, в зависимости от обстоятельств, основывается на образовании кандидата, уровне его профессиональных навыков, опыте предшествующей работы, личных качествах.

При заполнении открытых вакансий людьми, уже состоящих в органах власти, отдел по работе с кадрами отбирает сотрудников, которые хорошо знают структуру органов и тех, кто в них работает, а это повышает вероятность их эффективной работы в новой должности за счёт более лёгкой и быстрой адаптации к условиям работы или к новой должности. Такая политика увеличивает лояльность персонала и делает их заинтересованными к большей отдаче в работе. Очевидно, что внутренний отбор требует меньших затрат, чем внешний. Но вместе с этим, выбор ограничен числом сотрудников, среди которых может не оказаться подходящих кандидатур.

Таким образом, в повседневной работе отдел по персоналу и в государственной службе, и в коммерческой структуре следует двум основным правилам: всегда сначала проводит поиск кандидатов внутри фирмы и использует, как минимум, два метода привлечения кандидатов со стороны. Методы интервью, телефонного интервью и отбора кандидатов по резюме, а также профессиональные или квалификационные тестирования также используются в двух типах организаций.

Однако, несмотря на копирование и применение схожих методик, можно отметить разницу в качестве и способе использования той или иной методики. Приняв решение о копировании способа подбора, необходимо учитывать специфику и корпоративную культуру государственных организаций. Также рабочими являются способы отбора, в которых специ-

алист по подбору персонала практически не задействован, такие как – профессиональное или квалификационное тестирование.

Следует отметить, что для повышения качества системы подбора кадров на государственную службу недостаточно копировать или заимствовать методы подбора персонала. Здесь необходимы серьёзные изменения, а также адаптация уже существующих методик подбора специально для государственной службы. Если же копирование способов необходимо, то единственной мерой, принятой для «работы» данных методик, будет замена мотивации сотрудников государственной службы, а также радикальные изменения корпоративной культуры.

Вместе с тем в государственных органах может быть применён неконкурсный способ подбора кандидата, а также метод группового интервью. Более широкий спектр методик подбора обусловлен № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в котором закреплены этапы и способы отбора кадров на государственную службу.

С помощью анализа информационных источников выяснилось, что в большинстве случаев методы подбора персонала в государственных и частных организациях не имеют кардинальных различий. К тому же ничем не отличается последовательность применения этих методов.

Помимо подбора и отбора кадров существует достаточное количество современных технологий, заимствованных государственными учреждениями у частных организаций. В их числе аутсорсинг, краудсорсинг, бенчмаркинг, KPI (Key Performance Indicator) и др. Рассмотрим некоторые из них.

Под аутсорсингом понимается передача организацией непрофильных функций стороннему исполнителю на договорной основе. Как правило, они передаются организациям или физическим лицам, являющимися специалистами в данной области и обладающими знаниями в этой области и соответствующим опытом. Примером являются такие виды деятельности, как разработка программного обеспечения, бухгалтерский учет, маркетинг территорий, связи с общественностью, логистика, обеспечение безопасности и др. Применение аутсорсинга позволяет снизить затраты территориального бюджета, обеспечить гибкость в решении вопросов соответствующего уровня управления, повысить эффективность административно-управленческих процессов; использовать ценный опыт специалистов, имеющих профессиональные навыки и соответствующие компетенции в определенных сферах деятельности.

Сегодня бенчмаркинг стали применять и кадровые службы, так появился новый термин HR-бенчмаркинг. Особый интерес эта методика вызвала у руководителей структур, так как им представилась возможность выявить причины существующих кадровых проблем – например, текучка кадров или неудовлетворённость сотрудников условиями труда. Затем на основании результатов HR-бенчмаркинга служба управления персоналом делает соответствующие выводы и принимает необходимые кадровые решения.

Для государственного управления представляет интерес такая технология, как бенчмаркинг. На сегодняшний день это один из результативных и признанных способов развития бизнеса и самый популярный инструмент управления. Бенчмаркинг появился в Японии: слово «benchmarking» соотносится по содержанию с японским словом «dantotsu», означающим «усилие, беспокойство, заботу лучшего (лидера) стать ещё лучшим (лидером)» [3]. Первым, кто активно начал использовать методику бенчмаркинга на Западе является компания Xerox (1979 год) [4].

Важно отметить, что систематическое применение этой методики способно использовать потенциал знаний и опыта сотрудников разных государственных структур, способствовать обмену и, конечно, внедрению «лучших практик». К тому же подобное взаимодействие специалистов увеличит прозрачность деятельности органов власти, позволит объективно оценить продуктивность и результативность их деятельности. Это значит, что можно говорить о бенчмаркинге как о необходимой практике деятельности государственных организаций и важности его применения для повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации [5].

Следующая методика – KPI или ключевые

показатели эффективности (КПЭ) – относительно недавно стала использоваться в работе коммерческих структур и пока является самым проверенным методом, с помощью которого можно оценить эффективность работы предприятия, поэтому использование данной системы стало успешно внедряться и в работу государственных организаций. С помощью KPI можно рассчитать эффективность работы отдельно взятого сотрудника или понять насколько результативной является общая деятельность работников, а также мотивировать их на повышение своих профессиональных навыков. Преимущества данного метода отметил Президент России Владимир Путин на встрече с объединением предпринимателей «Клуб лидеров» в 2012 году. В связи с этим он рекомендовал введение KPI для чиновников и поручил правительству и Банку России подготовить предложения по установлению KPI для руководителей федеральных ведомств [6].

В данный момент внедрение механизмов оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих является одним из приоритетных направлений совершенствования кадровой политики на государственной гражданской службе в соответствии с подпунктом «р» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [7], а также напрямую влияет на качество исполнения контрольно-надзорных функций. В связи с этим Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации подготовило и направило федеральным органам исполнительной власти для использования в работе Методику оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, реализующих контрольные (надзорные) функции [8].

Согласно этому документу, представленному на сайте Минтруда России, оценка фактических (достигнутых) значений осуществляется по каждому показателю, относящемуся к определённому направлению оценивания. Результаты оценки фактических (достигнутых) значений показателей выражены в баллах по 4-балльной шкале от 1 до 4. Фактические (достигнутые) значения показателей сравниваются со следующими значениями показателей: целевые значения, предельные значения, средние значения и значения за предшествующий период.

Целевые (нормативные) значения показателей установлены в нормативных правовых актах (Таблица 1). К данной категории, как правило, относятся показатели, соответствующие направлениям оценивания «эффект воздействия на поднадзорную сферу или определённую целевую референтную группу» (например, государственной программой Российской Федерации «Содействие занятости населения», утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 298, предусмотрены целевой показатель «численность пострадавших при несчастных случаях на производстве со смертельным исходом в расчёте на 1000 работающих» и его значения на период с 2012 г. по 2020 г.) [8].

Таблица 1. Присвоение балльной оценки показателям, имеющим целевое (нормативное) значение

Наименование показателя		Целевое (нормативное) значение показателя		
		Лучше	Равно	**Хуже**
Среднее значение показателя по органу государственного контроля (надзора) / территориальному органу / структурному подразделению	Лучше	4 балла	3 балла	2 балла
	Равно	4 балла	3 балла	1 балл
	Хуже	3 балла	3 балла	1 балл

Предельные значения характеризуются достижением максимально (минимально) возможного состояния (Таблица 2). К данной категории относятся, например, показатели соответствующие направлениям оценивания «исполнительская дисциплина» и «планирование

деятельности, в том числе с учётом внедрения риск-ориентированной модели, включая программно-целевое планирование» (например, «своевременность исполнения документов», «выполнение плана проведения проверок» (доля проведённых плановых проверок в процентах общего количества запланированных проверок). Как можно заметить, приведенные показатели достаточно просты в применении и позволяют оценить эффективность и результативность профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих.

Таблица 2. Присвоение балльной оценки показателям, имеющим предельное максимально или минимально возможное значение

Наименование показателя		Предельное (максимально или минимально возможное) значение показателя		
		соответствует	**не соответствует**	
			менее чем на 10%	**более чем на 10%**
Среднее значение показателя по органу государственного контроля (надзора) / территориальному органу / структурному подразделению	Лучше	4 балла	3 балла	2 балла
	Равно	4 балла	3 балла	2 балла
	Хуже		3 балла	1 балл

В Таблице 2 приведены средние значения показателей в целом по органу государственного контроля (надзора), территориальному органу или структурному подразделению для оценки соответственно руководителей и гражданских служащих, непосредственно реализующих контрольно-надзорные функции [8].

Значения за предшествующий период (Таблица 3). К данной категории, как правило, относятся показатели, соответствующие иным направлениям оценивания, не представленным в методике (Например: «принято на личном приёме граждан», «количество публикаций в средствах массовой информации (газеты, журналы и др.)») [8].

Таблица 3. Присвоение балльной оценки показателям, для которых рассчитаны средние значения по органу государственного контроля за предшествующий отчётный период

Наименование показателя		Значение показателя за предшествующий период		
		лучше	**равно**	**хуже**
Среднее значение показателя по органу государственного контроля (надзора) / территориальному органу / структурному подразделению	Лучше	4 балла	3 балла	2 балла
	Равно	4 балла	3 балла	2 балла
	Хуже	3 балла	3 балла	1 балл

Далее по результатам итоговой оценки и/или оценок по отдельным направлениям оценивания составляется общий рейтинг гражданских служащих. Важным является то, что применение данной методики позволит более эффективно управлять контрольно-надзорной деятельностью в соответствии с её целями и задачами путём выявления степени достижения результатов и принятия необходимых кадровых решений на основе объективных данных.

Как показывает анализ разнообразных теоретических источников и опыт практической деятельности, как коммерческих организаций, так и органов публичной власти, кадровые

процессы во многом идентичны, что даёт основания утверждать о возможности переноса кадровых инноваций в сферу государственного и муниципального управления. Однако нельзя автоматически переносить успешный опыт коммерческих организаций в кадровые службы органов публичной власти. Главным образом это связано со спецификой их деятельности и нормативно-правовыми ограничениями.

Таким образом, как можно заметить, в сфере публичного управления всё больше осознаётся необходимость внедрения кадровых инноваций. Новые технологии управления кадрами сегодня как никогда актуальны, поскольку формирование нового социально-ориентированного государства, способного справиться с внешними и внутренними вызовами, во многом зависят от уровня профессионализма управленческих кадров, от их готовности работать в новых условиях.

Вместе с тем, на пути внедрения инноваций в систему государственного и муниципального управления существуют разнообразные барьеры, преодоление которых потребует немалых усилий. Среди наиболее явных следует отметить саму особенность управления персоналом государственной и муниципальной службы – доминирование административных методов, что в конечном итоге означает подавление инициатив и творчества. Кроме того, в профессиональной среде государственных и муниципальных служащих очень велика сила традиции, приверженность сложившейся многими десятилетиями корпоративной культуре, консерватизм. Тем не менее, для успешного претворения в жизнь новых идей, проведения реформ и продуктивных преобразований в обществе, необходимо вести поиски решения проблем, связанных с повышением качества публичного управления на основе внедрения кадровых инноваций. Для этого, прежде всего, необходимо провести исследование влияния субъективных факторов на процессы внедрения управленческих инноваций в органы государственной власти, изучить возможности преодоления сопротивлениям к изменениям, формирование атмосферы творчества и взаимопонимания, а также мотивационных установок к инициативе и творчеству.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Минтруд России подготовил методические инструментарии, направленные на внедрение в работу кадровых служб государственных органов современных кадровых технологий [Электронный ресурс] // Минтруд России [Официальный сайт]. URL: https://rosmintrud.ru/labour/public-service/71 (дата обращения: 24.09.2018 г.)
2. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс] // ГАРАНТ.РУ [Официальный сайт]. URL: https://http://base.garant.ru/12136354/#friends (дата обращения: 24.09.2018)
3. Градобоев В.В. Бенчмаркинг в современной теории стратегического планирования // Вестн. Моск. ун-та: Сер. 6 «Экономика». 2008. № 6. С. 81–90.
4. Михайлова Е.А. Основы бенчмаркинга // Менеджмент в России и за рубежом. 2001. № 1. С. 134–139.
5. Епинина В.С. Партисипативный механизм в публичном управлении: системный подход // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2012. № 4. С. 180–184.
6. Владимир Путин поручил правительству и ЦБ разработать KPI для чиновников [Электронный ресурс] // Коммерсантъ [Официальный сайт]. URL: https://www.kommersant.ru/doc/2962332 (дата обращения: 26.09.2018 г.)
7. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [Электронный ресурс] // Система ГАРАНТ [Официальный сайт]. URL: http://base.garant.ru/70170942/?_utl_t=tw (дата обращения: 26.09.2018 г.)
8. Методика оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, реализующих контрольные (надзорные) функции [Электронный ресурс] // Минтруд России [Официальный сайт]. URL: https://rosmintrud.ru/programms/gossluzhba/16/4/1 (дата обращения: 26.09.2018 г.)