УДК 332.1

Кукуй Р.Г.[1]

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы функционирования и развития человеческого капитала в органах государственной власти, а также возможные пути их решения.

Ключевые слова: человеческий капитал, функционирование, органы государственной власти.

Kukui R.

SOME PROBLEMS OF THE FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF HUMAN CAPITAL IN THE STATE AUTHORITIES

Abstract. The paper deals with the problems of the functioning and development of human capital in government bodies, as well as possible ways to solve them.

Keywords: human capital, functioning, state authorities.

Рассматривая государственную гражданскую службу, как один из специфических видов деятельности человека, имеющей повышенный коэффициент социальной, политической, экономической и иной ответственности за принимаемые решения, возникает необходимость в оценке и последующем развитии человеческого капитала гражданина, непосредственно занимающего ту или иную должность или претендующего на замещение должности в органах государственной власти.

Так, по итогам исследования различных подходов к толкованию понятия «человеческий капитал», обобщив и критически оценив наиболее достоверные научные взгляды экономистов, согласимся с мнением В.М. Юрьева и Т.В. Касаевой, согласно которому человеческий капитал – это мера сформированных в результате инвестиций и накопленных человеком запасов здоровья, знаний, мотивов, которые при целесообразном использовании приводят к росту производительности труда и доходов [12, с. 143–148].

Причем, эффективное функционирование человеческого капитала представляется возможным лишь при условии осуществления социальных инвестиций со стороны человека (семьи), бизнеса, государства направленных, с одной стороны, на формирование и воспроизводство человеческого капитала, а, с другой стороны, на обеспечение высокого качества жизни, вследствие чего происходит приращение человеческого капитала и повышение эффективности функционирования уже существующего человеческого капитала в интересах общества и личности.

По мнению Т.В. Касаевой, структура человеческого капитала индивида состоит из базовых первичных элементов, базовых вторичных элементов и связующих элементов. Где, к базовым первичным элементам относится здоровье (психическое и физическое); к базовым вторичным элементам относятся:

– социокультурный компонент (социальный статус, имидж, деловые связи, культурный уровень);

[1] *Кукуй Роберт Георгиевич*, главный специалист-эксперт отдела государственной службы Административно-кадрового департамента Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, e-mail: lag-robert@yandex.ru (личный), тел.: 8-985-160-92-68

Robert Kukui, Chief expert of the Civil Service Department of the Administrative and Personnel Department of the Ministry of Construction and Housing and Communal Services of the Russian Federation, e-mail: lag-robert@yandex.ru, tel.: 8-985-160-92-68

– информация (информация о рынках труда, профессиональная информация, актуальная социально-экономическая информация);

– образование (уровни образования, специальности, повышение квалификации, переподготовка).

Связующими элементами в указанной структуре являются самоорганизация и трудовая мотивация. Такая классификация и расположение компонентов структуры человеческого капитала объективны и соизмеримы с реалиями современного общества [10, с. 21–27].

В связи с поставленной задачей рассмотрения структуры человеческого капитала и значимости его компонентов, необходимо отметить следующее: к основным, важнейшим компонентам человеческого капитала мы относим, в первую очередь, капитал здоровья, как первооснову человеческого капитала вообще, а также капитал образования и капитал мотивации. При этом необходимо отметить, что все перечисленные составляющие человеческого капитала глубоко взаимосвязаны, и отсутствие того или иного компонента делает маловероятным, или даже невозможным, эффективное функционирование человеческого капитала как в рамках определенной сферы, а именно государственной гражданской службы, так и в целом [9].

Согласно Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», государственная служба Российской Федерации – профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации [2].

Функционирование и развитие человеческого капитала на государственной гражданской службе определяется содержанием нормативных правовых актов. Так, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ) оказывает значительное влияние на развитие человеческого капитала в сфере государственного управления, так как он конкретизирует правовой статус государственного гражданского служащего, раскрывает требования при поступлении на службу, права, обязанности, ограничения и запреты. Согласно пункту 1 части 1 статьи 18 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ, гражданский служащий обязан исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне. В статье 12 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ установлены требования к квалификации государственного гражданского служащего, в число которых входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей [3].

Исходя из данной формулировки, образование как компонент человеческого капитала, применительно к гражданским служащим, рассматривается как совокупность профессиональных знаний, навыков, умений, которые могут приобретаться гражданскими служащими как в результате получения высшегообразования целевого направления, дополнительного профессионального образования, так и последующего повышения квалификационной категории государственного служащего, при этом возможно обогащение его опыта и за счет осуществления научной деятельности. Более того, привлечение квалифицированных и компетентных специалистов и предотвращение текучести кадров среди них – одни из приоритетных задач реформы государственной службы.

Одним из важнейших элементов системы формирования профессионального кадрового состава на государственной гражданской службе, безусловно, является дополнительное профессиональное образование. В связи с чем, в первую очередь хотелось бы рассмотреть проблемы, связанные с данной категорией.

Под дополнительным профессиональным образованием (ДПО) понимается профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка, проводимые в соответствии с требованиями федерального законодательства. К сожалению, несмотря на существующие нормативные предписания, подразумевающие обязательный характер получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими, представляется затруднительным обеспечить их повсеместное и неукоснительное исполнение. Так, согласно Указу Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации», органами государственной власти осуществляется деятельность по обеспечению повышения квалификации должностных лиц, получению ими дополнительного профессионального образования, а также профессиональной переподготовки. В статье 60 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ указаны основные принципы и приоритетные направления формирования кадрового состава гражданской службы, среди которых ключевое место занимает совершенствование профессионального мастерства гражданских служащих, подготовка кадров для гражданской службы и профессиональное развитие гражданских служащих.

Следует отметить, что государственную гражданскую службу, можно сравнить с «единым и взаимосвязанным организмом», в связи с чем дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих, зачастую рассматривается непосредственным руководителем государственного служащего как процесс, отвлекающий сотрудника от исполнения его полномочий, дестабилизирующий наработанные темпы и показатели эффективности труда конкретного работника, структурного подразделения и института государственной гражданской службы в целом.

Кратковременный характер дополнительного образования – еще одна реально существующая проблема, вследствие которой гражданских служащих, как правило, знакомят лишь с основными изменениями в нормативной базе, затрагивающей их деятельность. Наблюдается низкая связь между содержанием образовательных программ для гражданских служащих и требованиями их реальной деятельности. Резюмируя вышеобозначенные проблемы, следует выделить ключевые аспекты, приводящие к неэффективности дополнительного профессионального образования:

- отсутствие в процессе обучения практико-ориентированных методов. Проведение лекций и семинарских занятий без возможности применения полученных знаний на практике приводят к тому, что осуществляется передача информации без закрепления навыков и развития компетенций у обучающихся;
- формирование общих тем для охвата большей аудитории одним преподавателем (без выделения специфических вопросов, интересующих конкретного специалиста). Лекции, содержащие в себе лишь общие сведения, воспринимаются обучающимися как «неизбежное зло» и еще больше стимулируют формальное и негативное отношение к подобной форме обучения со стороны госслужащих. Происходит девальвация мотива обучающегося на получение реального результата (активного участия в процессе обучения) и замена его на мотив получения документа о прохождении обучения (отчет для отдела кадров);
- привлечение к преподаванию только штатных работников учебных заведений. Специалисты министерств и ведомств, госкорпораций, бизнес-структур, ведущие исследователи мировых школ госуправления остаются за пределами учебного процесса из-за низкого уровня оплаты. В учебном процессе не происходит передача современных технологий и актуальных корпоративных знаний;
- отсутствие связи учебного процесса с исследовательской и консалтинговой деятельностью в области государственного управления.

В настоящий момент очень часто в учебном процессе государственные гражданские служащие лишены возможности ознакомиться с проектными решениями, которые применялись в определенной сфере управления в более ранние периоды или выступали как альтернативные, но не востребованные по определенным причинам. Это связано с тем, что исследователи и консультанты не привлекаются к процессу формирования учебных материалов. Проектные работы по консультированию или подготовке аналитических материалов для обеспечения деятельности оплачиваются отдельно и по ним проводятся собственные конкурсы. Исследователи и консультанты иногда не заинтересованы в передаче знаний, сохраняя их как собственное ноу-хау. Таким образом, существуют параллельные процессы обучения и консалтинга. Действующий механизм ДПО государственных гражданских служащих не поддерживается результатами исследовательских проектов.

Проведенный выше анализ недостатков системы дополнительного профессионального обучения государственных гражданских служащих показывает, что необходимо изменить ее структуру и механизм реализации. В частности, в качестве основных направлений развития можно рассматривать следующие:

- выделение нескольких уровней ДПО госслужащих, которые должны обеспечить привязку учебных программ к конкретным целевым аудиториям (группам госслужащих);
- создание новой структуры и методики преподавания учебных программ ДПО для госслужащих в зависимости от групп должностей;
- изменение формы доведения информации, содержащейся в учебных программах до обучающихся, в зависимости от типа программ и групп госслужащих;
- создание независимой системы оценки входного и выходного уровня знаний госслужащих, направляемых на обучение;
- изменение механизма формирования планов обучения государственных гражданских служащих в зависимости от функционала сотрудников;
- обеспечение прямой взаимосвязи результатов, достигаемых госслужащими в процессе обучения, с кадровыми решениями по присвоению классных чинов и назначению на должности государственной гражданской службы [11].

Рассматривая проблемы, существующие в органах государственной власти при непосредственном осуществлении действующими государственными гражданскими служащими своих полномочий, нельзя не обратить внимание на еще более значимую проблему, препятствующую функционированию и развитию человеческого капитала в сфере государственной гражданской службы у самых истоков, а именно – отсутствие гарантированного предоставления рабочего места молодым специалистам после окончания высшего учебного заведения по направлению «Государственное и муниципальное управление».

Оценивая молодых специалистов в соответствии с вышеприведенной структурой человеческого капитала индивида, следует отметить, что потенциальные работодатели совершают ошибку, пренебрегая выпускниками. К неоспоримому преимуществу молодежи следует отнести наличие практически безупречного, в силу юного возраста, здоровья (как физического, так и психического), которое представляет собой базовый первичный элемент человеческого капитала индивида. Также, учитывая прогрессивность молодого поколения в сфере информационных технологий, стоит ли говорить о том, что представители старшего поколения уступают в способности найти и изучить какую-либо информацию (будь то информация о рынках труда, профессиональная или социально-экономическая) без посторонней помощи. Нельзя не упомянуть и энтузиазм, с которым молодежь берется за любую работу, поскольку ввиду отсутствия каких-либо обременений, забот и опыта, вчерашний студент более мотивирован, а, следовательно, работоспособен и активен на протяжении всего рабочего дня, готов к переработкам и высоким нагрузкам. К базовым вторичным элементам структуры человеческого капитала индивида, которые отражают недостатки молодого сотрудника относятся социокультурный компонент и недостаточный уровень образования (поскольку несмотря на свежесть полученных знаний, мо-

лодой специалист по окончании вуза находится на начальной ступени образовательного ценза, законодательно установленного для каждого вида должностей государственной гражданской службы). Также, несмотря на высокую работоспособность, инновационность в способах решения управленческих задач, мобильность молодежи, отсутствие опыта означает отсутствие определенного социального статуса, деловых связей и сложившегося имиджа, которые являются неотъемлемой частью работы в органах государственной власти. Однако представляется, что наличие вышеупомянутых социально-значимых качеств необходимы преимущественно руководящему составу, что означает допустимость отсутствия таковых у молодых специалистов. В связи с чем, по мнению автора, именно эта категория претендентов на замещение должностей государственной гражданской службы должна обладать особыми преимуществами, т.к. именно молодые специалисты способны внести современность и динамичность во взгляды на насущные проблемы в сфере государственного и муниципального управления.

Из вышеперечисленных проблем, препятствующих функционированию и развитию человеческого капитала в органах государственной власти, следует еще одна, решение которой помогло бы избежать возникновения всех указанных автором проблем.

Еще будучи студентами, находясь в процессе получения высшего образования, потенциальные государственные гражданские служащие сталкиваются с рядом проблем, ввиду которых многие обучающиеся, к моменту окончания вуза, могут пересмотреть свои взгляды относительно будущей сферы деятельности и не пойти работать по специальности. Основными недостатками, выявленными в образовательном процессе в рамках получения высшего образования, считаются:

1) теоретические знания, которые плохо сочетаются с практической подготовкой;

2) неэффективное использование практико-ориентированных методов обучения студентов (прохождение учебной / производственной практики в период обучения является для обучающихся формальностью, не дающей в полной мере представления о будущей профессиональной деятельности);

3) процесс обучения государственных служащих носит отстающий характер. Это выражается в несоответствии учебных планов, стандартов и программ учебных дисциплин существующей реальности. Анализ учебной и методической литературы показывает, что в большинстве вузов специалисты готовятся по устаревшей нормативно-правовой базе, в ней не учитываются изменения в сфере создания системы электронного правительства, противодействия коррупции, внедрения методик расчета показателей, характеризующих результативность деятельности отдельных государственных служащих, организации местного самоуправления и многое другое;

4) отсутствие взаимосвязи между вузами, осуществляющими подготовку будущих кадров и потенциальными работодателями, что в свою очередь ведет к закрытости органов власти и отсутствию заинтересованности со стороны обучающихся;

5) содержание подготовки часто не соответствует требованиям, обусловленным необходимостью работать в команде, быть толерантным к мнениям других людей. И это лишь общие проблемы, связанные с подготовкой будущих кадров [11].

Следует отметить, что достаточно длительное время наблюдается стагнация кадрового состава с точки зрения профессионального развития в органах государственной власти на разных уровнях. Возможно, решением наболевшего вопроса могла бы стать преемственность поколений в передаче опыта, способствующая существенному обогащению кадрового резерва и при этом сохранению ориентации на развитие профессиональных навыков, что, в конечном итоге, позволило бы повысить результативность любого из подразделений органа государственной власти. Следовательно, необходимо выстроить систему, которая могла бы обеспечить стимулы для развития карьеры государственных служащих, к соблюдению этических норм поведения, а также мотивировать к достижению намеченных результатов.

К тому же, не менее важными на сегодняш-

ний день остаются вопросы внедрения и реализации новых образовательных технологий в сфере государственного управления, нерешенность которых затрудняет формирование, развитие и воспроизводство человеческого капитала в области государственного управления. Необходимы серьезные реформы системы государственного управления, направленные на развитие человеческого капитала, создание здоровой конкурентной среды в государственном аппарате.

Подводя итог, следует отметить, что органам государственной власти следует обратить внимание на уже существующие проблемы, и направить необходимые ресурсы для их решения в кратчайшие сроки, поскольку это поможет избежать появления новых проблем в сфере государственного управления, что, несомненно, окажет положительное влияние на эффективность и качество работы системы органов государственной власти.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1) Указ Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации».
2) Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».
3) Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
4) Актуальные проблемы современной экономики: коллективная монография / Дегтярев В.А., Гетманова Е.С., Вартанова Э.Р., Медяник Н.В., Днепров М.Ю., Колядин А.П., Лобунько С.И., Шаталов С.Н., Касаева Т.В., Татаркулова Р.А., Айрапетова В.В., Шевченко И.В., Евтеева Е.В., Таранец А.В., Демина Н.В., Ефимов А.В., Моисеенко И.А., Николаев В.А., Пересада А.А., Османова В.П. и др. М.: Российская академия образования, Пятигорск: Пятигорский государственный лингвистический университет, 2013.
5) Дикинов А.Х., Касаева Т.В., Цалоева М.К. Математические модели прогнозирования сложных социально-экономических систем и процессов: особенности практического применения // Известия Кабардино-Балкарского научного центра РАН. 2015. С. 80–87.
6) Касаева Т.В. Государственное регулирование, направленное на человеческий капитал // Социально-экономические явления и процессы. 2013. № 8 (54).
7) Касаева Т.В. Особенности и проблемы функционирования человеческого капитала в условиях формирования инновационной экономики. Краснодар: Изд-во ЮИМ, 2011.
8) Касаева Т.В. Политэкономические императивы воспроизводства индивидуального человеческого капитала: Автореф. дис. … доктора эконом. наук: 08.00.01. Тамбов: Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, 2014.
9) Касаева Т.В. Ресурс здоровья в функционировании человеческого капитала: теория и практика. Пятигорск: Пятигорский гос. лингв. ун-т», 2010. С. 94–198.
10) Касаева Т.В. Расширительная трактовка структуры человеческого капитала // TerraEconomicus. 2013. Т. 11. № 2-2. С. 21–27.
11) Сафонов А.Л. Концепция инновационного развития дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих // Государственная служба России: развитие и управление человеческим капиталом: сб. научных статей. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. С. 153–173.
12) Юрьев В.М., Касаева Т.В. Императивы воспроизводства человеческого капитала в России // Социально-экономические явления и процессы. 2014. № 3 (61). С. 143–148.