

3. Образование, занятость и труд

Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2022. № 4. С. 73-78
State and Municipal Management. Scholar Notes. 2022;(4):73-78

Методика создания исследовательских Консорциумов развития и использования потенциала
молодых ученых в системе публичной власти

Научная статья

УДК 331.108

doi: 10.22394/2079-1690-2022-1-4-73-78

АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ПРЕОДОЛЕНИЕ КАДРОВОГО ДЕФИЦИТА В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ (НА ПРИМЕРЕ СРЕДНЕГО ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Татьяна Павловна Черкасова¹, Юлия Александровна Гусева²

^{1, 2}Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия

Автор, ответственный за переписку: Татьяна Павловна Черкасова, tcherkasova@uriu.ranepa.ru

Аннотация. Статья посвящена исследованию проблем, возникающих при анализе кадровой политики в организациях социально-бюджетной сферы Ростовской области, связанных с дефицитом квалифицированных кадров. Выявлены причины дефицита кадров в бюджетной сфере на основе ключевой сферы государства - образования. Оценки и выводы, содержащиеся в статье, подтверждают необходимость разработки комплексных мер государственной поддержки в целях выработки эффективной и результативной кадровой политики для Ростовской области в социально-бюджетной сфере.

Ключевые слова: кадровая политика, человеческий капитал, кадровое обеспечение, квалифицированные кадры, управление кадровыми ресурсами, кадровая работа

Для цитирования: Черкасова Т. П., Гусева Ю. А. Анализ эффективности мер государственной поддержки, направленных на преодоление кадрового дефицита в образовательных организациях (на примере среднего общего образования Ростовской области) // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2022. № 4. С. 73-78. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-4-73-78>

Methodology for creating research consortia for the development and use of the potential
of young scientists in the public power system

Original article

ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF STATE SUPPORT MEASURES AIMED AT OVERCOMING THE PERSONNEL SHORTAGE IN EDUCATIONAL INSTITUTIONS (ON THE EXAMPLE OF SECONDARY GENERAL EDUCATION IN THE ROSTOV REGION)

Tatiana P. Cherkasova¹, Julia A. Guseva²

^{1, 2}South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia

Corresponding author: Tatiana P. Cherkasova, tcherkasova@uriu.ranepa.ru

Abstract. The article is devoted to the study of the problems arising in the analysis of personnel policy in the organizations of the socio-budgetary sphere of Rostov region related to the shortage of qualified personnel. The reasons for the shortage of personnel in the public sector are revealed on the basis of the key sphere of the state – education. The assessments and conclusions contained in the article confirm the need to develop comprehensive measures of state support in order to develop an effective and efficient personnel policy for the Rostov region in the social and budgetary sphere.

Keywords: personnel policy, human capital, staffing, qualified personnel, human resources management, personnel work

For citation: Cherkasova T. P., Guseva Yu. A. Analysis of the effectiveness of state support measures aimed at overcoming the personnel shortage in educational institutions (on the example of secondary general education in the Rostov region). *State and Municipal Management. Scholar Notes.* 2022;(4):73-78. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-4-73-78>

Кадровая политика в организациях социально-бюджетной сферы одна из важных задач в построении успешного будущего и достойного качества жизни для граждан Российской Федерации. Актуальность данной темы подтверждается тем фактом, что приоритет человеческого капитала, как движущего фактора социально-экономического развития страны в постиндустриальном периоде детерминирует важную роль и большое значение государственной кадровой политики. Ослабление централизованной кадровой работы на федеральном уровне в последние 10-15 лет привело к снижению качества человеческого капитала и обострению проблемы дефицита квалифицированных кадров. Такие условия объясняют необходимость пристального внимания к ней и корректировки ситуации, с помощью продуманной государственной кадровой политики, целью которой является эффективное обеспечение занятости трудоспособного населения и развитие кадрового потенциала в рамках всей страны.

На протяжении уже нескольких лет в качестве проблемного поля в кадровой политике социально-бюджетной сферы России стоит выделить нехватку квалифицированных кадров. Такая проблема требует государственного вмешательства и необходимости разработки комплексных мер государственной поддержки по преодолению дефицита специалистов, так как кадровое обеспечение социально-бюджетной сферы России несет стратегический характер для будущего страны.

Целью проводимого анализа является исследование теоретических основ кадровой политики в организациях социально-бюджетной сферы России на примере изучения вопросов кадрового обеспечения среднего общего образования Ростовской области для нахождения результативных комплексных мер преодоления ключевой проблемы – дефицита квалифицированных сотрудников. В этой связи стоит начать с категориальной определенности основных понятий.

Государственная кадровая политика с точки зрения системного подхода – это официально утвержденная стратегия, закрепляющая методы подготовки кадров, комплекс идей, принципов, целей, приоритетов и ориентиров деятельности государства по регулированию кадровых процессов в отношении всей страны. Государственная кадровая политика, создавая благоприятные условия для реализации кадровой политики в организациях, одновременно способствует активному внедрению новых методов и технологий реализации интересов организаций в кадровом обеспечении и развитии человеческого капитала [1, с. 167].

В свою очередь, кадровая политика представляет собой систему индивидуальных механизмов управления человеческим капиталом в масштабах государства, региона, отрасли или отдельной организации, включающая в себя исчерпывающую методику по использованию возможностей и потенциала квалифицированного персонала. Основопологающим объектом являются штатные сотрудники – кадры. С кадрами ведется работа, а также внедряются различные методы по их укреплению и сохранению [2, с. 9].

Главная проблема, с которой сталкивается современная кадровая политика социально-бюджетной сферы – «квалификационная яма», иными словами, дефицит квалифицированных кадров, который выражается не только в количественной нехватке кадров, но и в качественной. Речь идет о тех бюджетных организациях, где достаточное количество работников, но им попросту не хватает навыков и компетенций эффективно выполнять свою работу. При анализе кадровой политики социально-бюджетной сферы мы имеем в виду все организации, участвующие в производстве, обслуживании и реализации услуг и духовных благ для населения [3, с. 21]. Для того, чтобы выделить конкретные проблемы в кадровой работе социально-бюджетной сферы Ростовской области, за основу возьмем анализ системы образования.

Изменения реализуемой общегосударственной кадровой политики в образовательной сфере за последние несколько лет детерминируют приоритетность данного направления. Для кадровой политики в этой сфере главным субъектом является государство, а объектом выступает кадровый ресурс, включающий в себя квалифицированных педагогов Ростовской области. От этого в значительной мере зависит конкурентоспособность образовательной организации, а также качество обучения.

Кадровая политика образовательной сферы – это одно из важнейших направлений работы с педагогами, содержащее систему методов и принципов реализации кадровой политики конкретной службы.

Существует две ключевые кадровые проблемы в этой сфере:

Первая – поэтапная проекция дисбалансов в кадровом обеспечении в системе образования субъектов Российской Федерации.

Вторая – повышение качества подготовки специалистов на всех этапах профессиональной деятельности.

Следует отметить, что проблема нехватки квалифицированных педагогов существует на федеральном уровне и, можно сказать, во всех регионах, только в разной степени. В первую очередь, это объясняется большим демографическим кризисом. За 2021 г. по данным Росстата Российская Федерация впервые достигла пика в естественной убыли населения, которая составила 1,04 млн человек, последний раз к такой отметке приближалась Россия в начале 2000-х гг. [6] Во многом, развитие образовательной системы сдерживает именно ее кадровый дефицит. Это показательно проявилось в условиях демографического кризиса и в Ростовской области, а также в период ухудшения эпидемиологической обстановки, вызванной пандемией COVID-19.

На сегодняшний день повышенное внимание к подготовке квалифицированных педагогов во многом связано с неудовлетворенностью качеством профессионального обучения педагогических кадров, весьма низким уровнем освоенности набора компетенций выпускниками педагогических вузов. В государственной кадровой политике, особенно системы среднего общего образования в Ростовской области, как и в целом в России, существует дисбаланс в распределении выпускников образовательных организаций педагогических специальностей. Схожие проблемы существуют и в обеспечении кадрами системы здравоохранения, подчеркивая универсальность поднятых вопросов [4, с. 55].

Последние десять лет все более просматривается необходимость государственного вмешательства и урегулирования этого дисбаланса, потому как количество учителей на душу населения в Российской Федерации больше, чем в среднем в развитых странах, но из-за абсолютно неравномерного распределения специалистов внутри системы образования среди регионов происходит в некоторых местах переизбыток кадров, а где-то острый дефицит. Во многом речь идет о положении, которое сохраняется уже несколько лет по вопросу о целевом наборе молодежи в вузы из трудно и недостаточно доступных территорий и их распределении.

Проблемы с нехваткой квалифицированных кадров в передовых регионах органы власти территорий стараются решить, но в некоторых регионах-реципиентах иногда не доходит дело до решения данного вопроса, и в результате складывается достаточно дифференцированная картина в рамках страны. Система и принципы распределения педагогических кадров в разных субъектах очень разнятся между собой. Происходит отток квалифицированных педагогов в крупные города, а небольшие регионы, страдающие от этого, во многом компенсируют этот отток мигрантами.

Существует проблема дефицита квалифицированных кадров и в больших городах, она связана с тем, что работники предпочитают коммерческую сферу бюджетной [5, с. 222]. Подобная угроза дефицита кадров присуща и для сферы образования, педагогические работники предпочитают работать не в бюджетных образовательных организациях, а в коммерческих, таким образом, обеспечивая себе лучшие условия труда и более высокий доход.

Качество образования напрямую зависит от проводимой государственной кадровой политики. В этой связи образование претерпевает постоянную модернизацию, выражающуюся в непрерывном обновлении нормативно-правовой базы и административных основ государственной кадровой политики современного российского образования как на федеральном уровне, так и на региональном. Для выработки и внедрения инновационных методов при исследовании проблем и качественной реализации кадровых процессов важен пересмотр роли и использования человеческого потенциала для такой фундаментальной сферы государства, как образование.

Сегодня актуальными остаются вопросы по профессиональному кадровому обеспечению, развитию кадровых технологий, планированию и подбору кадров в сфере среднего общего образования Ростовской области.

В 2021/2022 г. в Российской Федерации у подавляющего количества субъектов образования дефицит педагогических работников в средних образовательных учреждениях. Такое заключение сделали эксперты Центра экономики непрерывного образования ИПЭИ РАНХиГС, проведя оценку данных Министерства просвещения о вакансиях в этой сфере. Обеспеченность кадрами имеет региональную специфику, во многом это объясняется разным уровнем заработной платы по регионам, а иногда разница бывает очень существенной (табл. 1).

Таблица 1 – Рейтинг средней заработной платы педагогических работников образовательных организаций общего образования (человек) [4]

Table 1 – Rating of the average salary of teaching staff of educational institutions of general education (person)

№ п/п	Субъект РФ	Средняя з/п педагога, руб.
1.	Чукотский автономный округ	113 350
2.	Московская область	57 525
3.	Ленинградская область	49 097
4.	Красноярский край	45 963
5.	Краснодарский край	34 797
6.	Ростовская область	31 057
7.	Чеченская Республика	25 765
8.	Кабардино-Балкарская Республика	24 096
9.	Республика Ингушетия	23 691

Больше всего специалисты сферы образования могут получить в Чукотском автономном округе, меньше всего – в Чечне, Ингушетии и Кабардино-Балкарии. Это подтверждает существенную разницу между регионами в «обеспеченности кадрами» (табл. 2). Регионы, которые готовы предложить большую заработную плату за труд педагога, и есть наиболее привлекательны для них.

Чаще всего нехватка педагогов ярко выражена в малых городах, где предлагается низкая заработная плата одновременно с требуемой большой нагрузкой. Такая нагрузка на педагога чаще всего вызывает профессиональное выгорание – проблему, которая стоит сейчас остро в сфере образования.

Таблица 2 – Показатели обеспеченности школ учителями по регионам Российской Федерации (человек) [4]

Table 2– Indicators of provision of schools with teachers by regions of the Russian Federation (people)

Субъект РФ	2019	2020	2021
	Значение показателя за год	Значение показателя за год	Значение показателя за год
Московская область	50 247	51 082	52 837
Тульская область	8 747	8 750	8 650
Ленинградская область	10 457	10 793	10 988
Республика Татарстан	32 082	32 286	31 976
Краснодарский край	35 719	36 409	36 722
Ростовская область	28 323	28 464	28 229
Волгоградская область	17 383	17 213	16 883
Свердловская область	30 457	30 762	30 922
Республика Бурятия	8 335	8 455	8 717

Но сегодня специалисты образовательных учреждений должны успевать совмещать как свою основную деятельность учителя, так и выполнять всю отчетную деятельность, осуществлять роль классного руководителя, педагога дополнительного образования, воспитателя и наставника по отношению к обучающимся. И все это происходит в условиях постоянно возрастающей бюрократической нагрузки.

Большая нагрузка обусловлена двумя причинами:

- нехваткой специалистов в организациях;
- низкой заработной платой.

В итоге вся работа, которая по плану должна была распределяться на плановое количество работников, ложится на несколько имеющихся, и, таким образом, нынешние специалисты выполняют нагрузку, намного большую, иногда в 2 и 3 раза превышающую изначально положенный уровень на 1 ставку педагога.

Еще один важный аспект в этой проблеме – нехватка молодых кадров. В соответствии со статистическими данными за 2021 г. в государственных и муниципальных средних образовательных учреждениях работает 28% учителей в возрасте от 50 до 60 лет, а также 14% учителей от 60 лет и старше. Молодые люди от 25 до 29 лет в государственных/муниципальных школах составляют около 7,5%, а начинающие специалисты в возрасте до 25 лет составляют 6,4% [4]. Вышеуказанные причины во многом объясняют такую статистику отсутствия молодых кадров.

Для решения проблемы кадрового дефицита в Ростовской области считаем целесообразным внедрить новую концептуальную модель договора о целевом обучении. Предлагаемая нами модель требует нормативного закрепления и может быть институализирована в виде областного закона. Основной задачей новой модели должно стать:

1. Совершенствование механизма конкурсного отбора.
2. Нейтрализации причин кадрового дефицита.
3. Отбор лучших замотивированных абитуриентов.

Для того, чтобы оптимизировать и замотивировать абитуриентов на заключение договора о целевом обучении, предоставить им гарантию трудоустройства по специальности по завершении обучения, важно обратить внимание на заказчика. Наилучшим заказчиком, исключая ситуацию, при которой выпускник, заключивший договор о целевом обучении, не имеет возможности трудоустроиться по специальности, будет выступать региональное министерство. Если акцентировать внимание на сферу образования, то это может быть Министерство образования Ростовской области.

Данная модель гарантирует трудоустройство выпускника вуза, заключившего с региональным министерством договор о целевом обучении. Кроме того, поскольку Министерство образования Ростовской области будет выступать единым заказчиком кадров для школ и колледжей в регионе, то снимается проблема последних, в частности, длительного периода ожидания подготовки выпускника. Министерство образования Ростовской области может направить выпускников текущего года в учебные заведения муниципальных образований, испытывающие потребность в учителях.

Новая модель позволит снять ограничения, связанные с нежеланием заказчика прописывать в целевом договоре меры социальной поддержки студентов, что делает подготовку последнего фактически бесплатной для заказчика. В таком случае заказчик целевого выпускника легко готов разорвать отношения с ним. Министерство образования Ростовской области может предусмотреть единые для целевиков социальные выплаты, которые (ежемесячная стипендия на период обучения) станут обременением для целевиков, который захочет расторгнуть договор, так как они будут подлежат полному возврату. Такой подход позволит минимизировать риски расторжения целевого договора выпускниками.

Новая модель также предусматривает конкурс на целевые места, который будет проходить среди абитуриентов. Конкурс позволит выявить лучших и самых замотивированных, в полной мере готовых на выполнение обязательств перед Министерством образования Ростовской области и регионом. Критериями для отбора предлагаются следующие:

1. Количество баллов по ЕГЭ по предметам, предусмотренным правилами приема.
2. Статус победителя или призера Всероссийской олимпиады школьников.
3. Средний балл в аттестате о среднем общем образовании.
4. Статус выпускника средних общеобразовательных школ Ростовской области.
5. Наличие адреса регистрации постоянного места жительства абитуриента на территории Ростовской области.

Отметим, что расторжение договора о целевом обучении по инициативе студента (выпускника) будет возможно только при условии компенсации в полном объеме затраченных на него за весь период времени финансовых средств.

Для качественной подготовки студентов, желающих заключить договор о целевом обучении, будет закреплён фиксированный список вузов, с которыми будет разрешено заключить договор о целевом обучении в рамках новой модели. Именно эти государственные образовательные учреждения высшего образования смогут принять студентов на целевое обучение по новой модели.

Уникальность модели состоит в том, что она позволит быстро и эффективно распределить выпускников по организациям, где остро стоит вопрос о дефиците кадров.

Проведенный нами анализ образовательной сферы показал, что дефицит квалифицированных кадров в Ростовской области тесно коррелирует и детерминируется большим количеством других социально-экономических проблем. Кроме того, в большинстве бюджетных учреждений кадровая работа не имеет четкой структуры и осуществляется специалистами, имеющими недостаточный уровень компетенций в данном направлении. Именно поэтому поиск способов преодоления кадрового дефицита возможен исключительно при комплексном подходе к решению этой проблемы кадровой политики социально-бюджетной сферы как Ростовской области, так и России.

Список источников

1. Черкасова Т.П., Лозовова Л.А., Нувахов Т.А. Кадровая политика России через призму факторов инновационного развития: лучший отечественный опыт на примере РАНХиГС / В сб.: Кадровое обеспечение инвестиционного развития и повышения конкурентоспособности муниципальных образований (отечественные и зарубежные практики). Материалы участников Круглого стола с международным участием. Ростов н/Д., 2017. С. 167–178.
2. Одегов Ю. Г., Павлова В. В., Петропавловская А. В. Кадровая политика и кадровое планирование: учебник и практикум для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2021. 575 с.
3. Государственная кадровая политика в сфере здравоохранения. Научное издание/ Общ. ред. Костина А. А., Пономаренко Б. Т. М.: Международный издательский центр «Этносоциум», 2015.
4. Семёнова Т. В. Медицинские кадры России. Кадровый дисбаланс и его устранение в здравоохранении // Вестник Росздравнадзора. 2019. № 4. С. 49–59.
5. Улумбекова Г. Э. Здравоохранение России. Что надо делать. Состояние и предложения: 2019-2024 гг. 3-е изд. М.: ГЭОТАР-Медиа, 2019. 416 с.
6. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2021: Стат. сб. / Росстат. М., 2021. 1112 с.

References

1. Cherkasova T. P., Lozovova L. A., Nuvakhov T. A. Personnel policy of Russia through the prism of factors of innovative development: the best domestic experience on the example of RANEPA. In: *Staffing for investment development and improving the competitiveness of municipalities (domestic and foreign practices). Materials of the participants of the Round Table with international participation*. Rostov-on-Don. 2017:167–178. (In Russ.)
2. Odegov Yu. G., Pavlova V. V., Petropavlovskaya A. V. *Personnel policy and personnel planning: textbook and workshop for universities*. 3rd ed., reprint. and additional. Moscow; 2021. 575 p. (In Russ.)
3. *State personnel policy in the field of healthcare*. Scientific publication/ General Ed. Kostina A. A., Ponomarenko B. T. Moscow: International Publishing Center "Ethnosocium"; 2015. (In Russ.)
4. Semenova T. V. Medical personnel of Russia. Personnel imbalance and its elimination in healthcare. *Bulletin of Roszdravnadzor*. 2019;(4):49–59. (In Russ.)
5. Ulumbekova G. E. *Healthcare of Russia. What to do. Status and proposals: 2019-2024*. 3rd ed. Moscow: GEOTAR-Media; 2019. 416 p. (In Russ.)
6. Regions of Russia. Socio-economic indicators. 2021: P32 Stat. sat. / Rosstat. M., 2021. 1112 p.

Информация об авторах

Т. П. Черкасова – доктор экономических наук, декан факультета политологии ЮРИУ РАНХиГС.
Ю. А. Гусева – студент факультета политологии ЮРИУ РАНХиГС.

Information about the authors

T. P. Cherkasova – Doctor of Economics, Dean of the Faculty of Political Science of South-Russia Institute of Management – branch of RANEPA;
J. A. Guseva – Student of the Faculty of Political Science of South-Russia Institute of Management – branch of RANEPA.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 10.10.2022; одобрена после рецензирования 24.10.2022; принята к публикации 25.10.2022.

The article was submitted 10.10.2022; approved after reviewing 24.10.2022; accepted for publication 25.10.2022.