КОКОВИХИН Александр Юрьевич

Кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой
экономики труда и управления персоналом

Уральский государственный экономический университет
620144, РФ, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45
Контактный телефон: (343) 221-26-04
e-mail: kau@usue.ru

Государственные программы как инструмент управления человеческими ресурсами на уровне субъектов Российской Федерации

Исследование направлено на разработку предложений по использованию инструмента государственных программ субъекта Российской Федерации в управлении человеческими ресурсами. Представлены анализ теоретических подходов и эмпирический мониторинг инструментов государственного управления человеческими ресурсами, обеспечивающие координацию сфер формирования и реализации профессиональных компетенций. В качестве теоретических основ управления компетенциями рассматриваются институциональная и ресурсная теории. Разработана модель системы формирования и реализации профессиональных компетенций на региональном уровне. Методика исследования включала сравнительный анализ нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Федерации, устанавливающих порядок разработки и реализации государственных программ, в том числе требования к содержанию раздела об основных параметрах потребности в трудовых ресурсах, необходимых для реализации этих программ. В области методологии управления компетенциями описан механизм управления, выделены такие его факторы, как институциональные барьеры и фильтры. Даны предложения по содержанию раздела государственной программы о потребности в трудовых ресурсах и обеспечении соответствия инструментов управления компетенциями на уровне субъектов Российской Федерации.

JEL classification: J24, J31, M51

Ключевые слова: новая публичная политика; государственная программа; институциональный барьер; институциональный фильтр; управление компетенциями; управление человеческими ресурсами; фактор управления; инструмент управления.

Введение

Развитие национальных и региональных социально-экономических систем в направлении к «новой индустриализации», приобретающее статус государственной политики после выступления В. В. Путина на юбилейном форуме «Деловая Россия»¹, реализуется в новых подходах к стратегическому управлению на государственном уровне и уровне субъектов Федерации. В условиях новой индустриализации вопросы, связанные со стратегическим управлением человеческими ресурсами, становятся особо значимыми. В работе Е. Г. Анимиды и Я. П. Силина отмечается, что «...новая индустриализация в экономическом пространстве Свердловской области ... требует масштабных инвестиций в подготовку новых кадров, формирование нового организационно-производственного процесса и даже становление модернизированного человека – как производителя, так и потребителя принципиально новых продуктов, товаров и услуг» [1. С. 77].

¹ Путин объявил программу «новой индустриализации» // Известия. 2011. 21 дек. С. 1.

Для уровня субъектов РФ задачи и инструменты стратегического управления человеческими ресурсами предлагаются в «Региональном стандарте кадрового обеспечения промышленного роста»¹. В 2015 г. Правительственная комиссия по импортозамещению рекомендовала «...органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации ... проработать вопрос внедрения регионального стандарта кадрового обеспечения промышленного роста, включающего в себя механизмы обеспечения высокотехнологичных отраслей промышленности по сквозным рабочим профессиям на основе международных стандартов подготовки кадров, внедрение элементов системы практико-ориентированной (дуальной) модели обучения и системы мониторинга качества подготовки кадров»². Вместе с тем Региональный стандарт не содержит описания теоретико-методологических подходов, лежащих в основе целеполагания и выбора механизмов формирования и реализации соответствующей политики. Упомянутое в Региональном стандарте «обобщение лучших практик» при отсутствии научного обоснования вызывает вопросы о системности предлагаемых мер и последствиях их реализации.

В ранее проведенном нами анализе Регионального стандарта показано, что, отказ авторов Регионального стандарта от учета отраслевого характера формирующейся национальной системы профессиональных квалификаций сужает характер стратегии кадрового обеспечения промышленности (экономики) региона до стратегии развития образования. Данный вывод подтверждают приведенные в качестве примера лучшие региональные практики: «Целевая программа развития профессионального образования Республики Татарстан на 2014–2020 годы, Стратегия развития дошкольного, общего и дополнительного образования Белгородской области на 2013–2020 годы, Стратегия развития образования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры до 2020 года» [8. С. 790].

Важность инструмента государственных программ в стратегическом управлении трудно переоценить. Именно в государственных программах Российской Федерации и субъектов Федерации реализуется декомпозиция целей и задач государственной социально-экономической политики до отраслевого уровня управления и предусматривается ресурсное обеспечение реализации указанных целей и задач [10]. В этой связи в исследовании, лежащем в основе настоящей статьи, была поставлена цель – разработать предложения по использованию инструмента государственных программ субъекта РФ в управлении человеческими ресурсами на основе концепций менеджмента и неинституциональной экономической теории.

Задачи исследования:

- представить анализ теоретических оснований управления компетенциями на уровне государства и региона;
- в рамках компетентностного и институционального подходов к формированию механизма управления человеческими ресурсами дать предложения по содержанию раздела о кадровом обеспечении реализации государственной программы субъекта Российской Федерации;
- проанализировать государственные программы субъектов РФ с точки зрения наличия разделов по кадровому обеспечению реализации государственной программы и соответствию его содержания задачам управления системой формирования и реализации профессиональных компетенций;
- разработать рекомендации по приведению в соответствие государственных программ субъектов РФ с задачами управления системой формирования и реализации профессиональных компетенций на региональном уровне.

¹ Региональный стандарт кадрового обеспечения промышленного роста. URL: https://asi.ru/upload_docs/staffing/Standart_KPR_upd.pdf.

² Протокол заседания Правительственной комиссии по импортозамещению от 3 октября 2015 г. №2 (раздел I, п. 16).

Теоретические основания управления компетенциями

Смена парадигмы государственного управления, произошедшая в управленческой мысли Запада в 1990-е годы [17] и отразившаяся в реализуемой с 2003 г. Административной реформе в Российской Федерации, связана с переходом с государственного администрирования на концепцию нового государственного менеджмента (new public management), в соответствии с которой в общественный сектор переносятся методы управления, выработанные корпорациями [2].

Долгосрочный характер мер государственного управления человеческими ресурсами и Регионального стандарта требуют адекватного управленческого инструментария, каковым в силу схожести управленческой задачи становится инструментарий стратегического управления, разработанный для уровня организации. Традиционно стратегическое управление рассматривается как «...вырабатываемое организацией соответствие между ее внутренними ресурсами и способностями ... и возможностями и рисками, создаваемыми ее внешней средой» [14. Р. 114].

С конца 1990-х годов в США и Западной Европе и в течение последних 10–15 лет в российской научной литературе наиболее авторитетной концепцией стратегического управления стала ресурсная концепция [7]. Данная теоретическая концепция объясняет происхождение фирмы, рассматривая последнюю как совокупность производительных ресурсов, распределенных между различными пользователями с помощью административных и экономических решений. Разнородные и высокоспецифические ресурсы создают возможности для фирмы получать экономическую ренту из различных источников [13. С. 7]. Применительно к стратегическому управлению цель ресурсной теории – объяснить создание, использование и возобновление конкурентных преимуществ фирмы, а также выявить связи и объяснить факторы конкурентных преимуществ, их динамику в категориях ресурсов фирмы.

Различия между фирмами обусловлены различиями в ресурсах, которыми эти фирмы управляют и которые необходимы им для реализации своей стратегии. Теория предполагает, что ресурсы неравномерно распределены между фирмами и являются причиной конкурентного преимущества или уязвимости компании. Применительно к государственному управлению на региональном уровне это предполагает, что основой стратегии должны быть социально-экономическое развитие региона, воспроизводство и повышение эффективности использования уникальных ресурсов, являющихся конкурентными преимуществами и базой инвестиционной привлекательности. Ресурсы включают в себя все входящие потоки, которые обеспечивают работу фирмы и позволяют реализовать стратегии. Ресурсы фирмы могут быть материальными (осязаемые) и нематериальными (неосязаемые), могут быть развиты внутри фирмы или приобретены на рынке. Традиционная классификация ресурсов в данной теории выделяет основные ресурсы, активы и компетенции.

Применение концепции компетенций в управлении персоналом относится к началу 1980-х годов и является ответом на организационные изменения и стремление обеспечить более высокий уровень производительности труда. Сегодня использование компетентностного подхода в управлении персоналом (competency based management) является признанным методом управления [16. Р. 27].

С методологической точки зрения компетентностный подход – это такой подход к описанию, оценке и развитию человека, в рамках которого деятельность индивидуума рассматривается в качестве проявления его компетенций [5]. В зарубежной научной литературе существуют три основных направления компетентностного подхода: английский (функциональный); американский (поведенческий); интегрированный подход в Германии, Франции и Австрии. Общее в перечисленных направлениях позволяет определить «компетенции» как поведенческие характеристики, которыми индивидуум

должен владеть или приобрести их для того, чтобы эффективно справляться со своей работой [11].

На уровне фирмы первичной предпосылкой управления компетенциями является факт неизбежного устаревания ключевых областей компетентности [15] и соответственно наличие необходимости организовать бизнес-процессы таким образом, чтобы обеспечить непрерывное воспроизводство ключевых областей компетентности.

Р.М. Нижегородцев, выделяя по аналогии с инновационной сферой процессы формирования и реализации компетенций, определяет вторую предпосылку управления компетенциями – наличие фильтров между двумя данными процессами, затрудняющими обмен информацией [11. С. 167]. В теории инновационной деятельности инновационный фильтр рассматривается как модель отбора, исключающая нежизнеспособные инновации, а также такие, для которых еще не настало время. Следовательно, в таких случаях фильтр является барьером. Вместе с тем не всякий барьер выступает в качестве фильтра, так как по своей сути он накладывает ограничение на инновационный процесс любой инновации, а не только не прошедшей «фильтрацию». Д.С. Шевцов рассматривает институциональный фильтр как «подкатегорию более широкой категории барьера» и относит его к виду внешних барьеров [12. С. 105].

В исследованиях, посвященных вопросам государственного (регионального) управления, анализ институциональных, в том числе административных, барьеров является отправной точкой формирования публичной политики. Исторически первыми были исследования антимонопольной политики (библиография представлена в работе О.С. Белокрылова, И.В. Бережной, В.В. Вольчик [3]). В настоящее время институциональные и административные барьеры в качестве важнейших факторов управления присутствуют в инновационной политике, промышленной политике, инвестиционной политике [6]. Широкий резонанс получили стандарты конкуренции, инвестиционной привлекательности, кадрового обеспечения промышленного роста, разработанные в 2012–2015 гг. АНО «Агентство стратегических инициатив по реализации проектов» и внедряемые в регионах Российской Федерации. Указанные стандарты стали основой региональной инвестиционной политики, региональной промышленной политики и региональной антимонопольной политики [8].

Обобщая рассмотренные выше теоретические основания управления компетенциями, можно предложить понятие институционального фильтра как института, определяющего формализованные и неформализованные модели поведения субъектов сфер формирования и реализации компетенций, обеспечивающие искажение и просеивание управленческой информации о спросе на компетенции и их предложении. В этом смысле фильтры являются частным случаем институциональных барьеров, блокирующих прохождение информации между указанными сферами.

Применительно к управлению человеческими ресурсами, отдельным направлением которого может быть управление компетенциями, возможно выделить четыре его уровня в зависимости от субъекта управления: национальный уровень, региональный уровень (уровень субъектов РФ), местный уровень (уровень муниципалитетов), уровень организации. Правовой основой являются правовые акты Российской Федерации, закрепляющие полномочия по управлению человеческими ресурсами за федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления и организациями – юридическими лицами. Институциональным оформлением управления человеческими ресурсами на каждом уровне выступает кадровая политика.

Региональная кадровая политика представляет собой особую форму сочетания отраслевого и территориального управления, в число основных задач которого входят обеспечение населения региона рабочими местами, рациональное распределение кадров по сферам деятельности и отраслям, удовлетворение отраслевой потребности

в кадрах, дополнительной потребности в кадрах предприятий инфраструктуры региона, а также достижение высокой эффективности использования кадров на предприятиях и в организациях региона [4. С. 10].

Модель системы формирования и реализации компетенций на региональном уровне приобретает сложный характер, обусловливаемый наличием особых барьеров и фильтров в рамках взаимодействия отдельных подсистем (см. рисунок).

Модель системы формирования и реализации компетенций работников на региональном уровне

Для непрерывного воспроизводства компетенций на региональном уровне управления необходимо, чтобы от системы реализации компетенций следовал запрос, а от системы формирования компетенций возникало предложение компетенций. Барьеры, в том числе фильтры, препятствуют формированию, перемещению и восприятию указанной информации, поэтому с методологической точки зрения важно выявление указанных барьеров (фильтров) [9], ставшее результатом отдельного исследования [8].

Институциональные фильтры, искажающие информацию о спросе на компетенции, включают институты обеих подсистем:

- институты сферы реализации компетенций, не позволяющие сформулировать достоверный запрос: институты внутрифирменного планирования; институт раскрытия информации; институты стратегического поведения (предоставление заведомо ложной информации для получения конкурентных преимуществ);
- институты сферы формирования компетенций, искажающие информацию запроса в процессе формирования и реализации управленческих решений внутри системы формирования компетенций – формирование у жителей избыточных для региона предпочтений в отношении отдельных профессий под влиянием «массовой культуры»; низкая эластичность структуры направлений, специальностей и профессий подготовки (структуры образовательных программ); возникновение противоречий между экономическими целями деятельности образовательных организаций и целью удовлетворения спроса работодателей.

Институциональные фильтры, искажающие информацию о приобретенных (располагаемых) работником компетенциях также включают институты обеих систем:

- институты сферы формирования компетенций, создающие ложные сигналы о приобретенных (располагаемых) работником компетенциях (институт присвоения квалификации образовательной организацией, институт трудового стажа) и вызывающие проблему асимметрии информации;
- институты сферы реализации компетенций, не позволяющие получать достоверную информацию о приобретенных (располагаемых) работником компетенциях (институты найма персонала).

Методика исследования государственных программ субъектов Российской Федерации

Методика исследования включала сравнительный анализ нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Федерации, устанавливающих требования к структуре и содержанию государственных программ. Источником информации стали официальные сайты Правительства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, на которых размещаются нормативные правовые акты¹.

Требования к структуре и содержанию государственных программ определены постановлением Правительства Российской Федерации². В июле 2014 г. Президентом Российской Федерации по итогам заседания Совета по науке и образованию перед Правительством Российской Федерации с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общероссийских объединений работодателей, государственных корпораций и акционерных обществ была поставлена задача – включить в государственные программы РФ, государственные программы субъектов РФ и в программы (стратегии) развития разделы, содержащие основные параметры потребности в трудовых ресурсах, необходимых для реализации этих программ, а также обеспечить учет этих параметров при определении объемов подготовки инженерно-технических кадров за счет бюджетных средств³. В ноябре 2014 г. постановлением Правительства Российской Федерации внесено изменение в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ, предусматривающее включение в них основных параметров потребности в трудовых ресурсах, в том числе потребность в инженерно-технических кадрах, и прогноз объемов их подготовки за счет бюджетных средств⁴. Вместе с тем в июле 2015 г. Правительством Российской Федерации норма, предусматривающая обязательное включение в государственные программы основных параметров потребности в трудовых ресурсах, была приостановлена до 1 января 2017 г.⁵

В каждом из субъектов Федерации в 2010–2011 гг. был разработан и утвержден Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ субъектов Российской Федерации. В соответствии с поручением Президента

¹ Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

³ Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию (23 июня 2014 г. № Пр-1627).

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2014 г. № 1241 «О внесении изменения в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 2015 г. № 721 «О внесении изменения в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

Российской Федерации в 2014–2016 гг. были включены разделы, содержащие основные параметры потребности в трудовых ресурсах, необходимых для реализации этих программ. Вместе с тем у субъектов Федерации требования к содержанию разделов с параметрами потребности в трудовых ресурсах существенно отличаются. Был проведен сравнительный анализ требований к структуре и содержанию указанных разделов. Критерием сравнения, с учетом необходимости обеспечения соответствия достоверного запроса сферы реализации профессиональных компетенций и объемов формирования профессиональных компетенций, было определено включение в Порядок разработки требований о наличии:

- в государственной программе – основных параметров потребности в трудовых ресурсах;
- в содержании раздела – основных параметров потребности в трудовых ресурсах;
- в содержании раздела – прогноза потребности в трудовых ресурсах в разрезе специальностей и направлений подготовки высшего образования, специальностей и профессий среднего профессионального образования;
- в содержании раздела – прогноза финансирования подготовки кадров за счет средств бюджета субъекта Федерации;
- в содержании раздела – о наличии конкретных мероприятий по кадровому обеспечению реализации программы.

Результаты исследования и рекомендации

В зависимости от содержащихся в Порядке реализации требований к полноте раскрытия потребности в трудовых ресурсах и наличия мероприятий по кадровому обеспечению реализации государственной программы можно выделить пять групп субъектов Федерации (табл. 1).

Таблица 1

Классификация субъектов федерации с позиции полноты раскрытия потребности в трудовых ресурсах и наличия мероприятий по кадровому обеспечению в Порядках разработки государственных программ

Группа субъектов Федерации	Число субъектов	Предусмотрено наличие в государственной программе основных параметров потребности в трудовых ресурсах	Указаны требования к содержанию раздела об основных параметрах потребности в трудовых ресурсах	Требования к содержанию раздела предусматривают наличие прогноза в разрезе специальностей и направлений подготовки ВО, специальностей и профессий СПО	Требования к содержанию раздела предусматривают прогноз финансирования подготовки кадров за счет средств бюджета субъекта Федерации	Требования к содержанию раздела включают мероприятия по кадровому обеспечению реализации программы
A	5	*	*	*	*	*
B	9	*	*	*	*	
C	16	*	*	*		
D	14	*	*			
E	36	*				
F	5	Нет данных				

Наиболее полно требования к раскрытию информации о потребности в трудовых ресурсах и мероприятиях по кадровому обеспечению реализации государственной программы содержатся в Порядке разработки субъектов Федерации, входящих в группу А. Соответственно наименее полно требования к раскрытию информации о потребности в трудовых ресурсах и мероприятиях по кадровому обеспечению реализации

государственной программы содержатся в Порядке разработки субъектов Федерации, входящих в группу Е. По пяти субъектам Федерации информация о включении указанных требований отсутствовала.

Применение метода синтеза к анализируемому Порядку разработки государственных программ в субъектах Федерации группы А позволяет сформировать предложения к содержанию раздела об основных параметрах потребности в трудовых ресурсах.

В паспорте государственной программы рекомендуется выделить цель «Совершенствование и перспективное развитие системы обеспечения квалифицированными кадрами реализации государственной программы». В качестве задач реализации цели предлагается указать:

- формирование системы непрерывного образования, позволяющей осваивать программы повышения квалификации и/или профессиональной переподготовки;
- создание условий для подготовки высококвалифицированных кадров соответствующей сферы экономики;
- обновление профессиональных компетенций кадров соответствующей сферы экономики через мобильную и гибкую систему повышения квалификации, профессиональной переподготовки, включая практику и стажировку в ведущих российских и иностранных организациях, в том числе в инжиниринговых и исследовательских центрах;
- формирование эффективного контракта через введение стандартов профессиональной деятельности работников и руководителей организаций, систем аттестации и оплаты труда, основанных на указанных стандартах, индивидуальных программ профессионального развития; создание новых возможностей для карьерного роста;
- повышение социального престижа и привлекательности профессий, уровня квалификации кадров; стимулирование к повышению качества деятельности и непрерывному профессиональному развитию.

В разделе «Характеристика и анализ текущего состояния сферы социально-экономического развития» необходимо:

1. Дать характеристику причин сложившейся демографической ситуации и ситуации на рынке труда; указать, какие проблемы в соответствующей сфере экономики предполагается решить посредством реализации программы; обосновать потребность в дополнительной рабочей силе.

2. Представить потребность в рабочей силе по профессионально-квалификационным группам работников в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности.

3. Описать относительно потребности в трудовых ресурсах инвестиционные проекты, лежащие в основе разработки и реализации конкретного проекта переселения, по следующим позициям:

- общая характеристика проекта (сектор экономики, срок реализации, прогнозируемые результаты);
- потребность в работниках на всех этапах реализации проекта; отдельно указываются данные о рабочих местах (наименование профессии, специальности, условия работы, оплата труда), возможность жилищного обустройства (предоставление квартир или общежития, стоимость жилья при его покупке или поднайма).

4. Представить анализ организации повышения квалификации, подготовки и переподготовки кадров, требования к профессионально-квалификационному составу рабочей силы и кадровые проблемы в конкретной отрасли.

При описании состояния и формулировании проблем в сфере реализации государственной программы должны использоваться количественные и качественные показатели, свидетельствующие об их наличии (в сопоставлении с нормативными, статистическими или ведомственными показателями других субъектов Российской Федерации,

средними значениями показателей по Российской Федерации, сравнительными показателями субъекта Федерации в динамике).

В приложении к государственной программе субъекта Федерации «Цели, задачи и целевые показатели реализации государственной программы» для каждой цели (задачи) должны быть установлены показатели, которые приводятся по годам на период реализации государственной программы в соответствии с показателями основных стратегических документов: указами Президента Российской Федерации; приоритетными национальными проектами, реализуемыми в соответствующих сферах; иными федеральными документами, определяющими стратегические направления государственной политики; стратегией социально-экономического развития федерального округа; стратегией социально-экономического развития субъекта Федерации; среднесрочной программой социально-экономического развития субъекта Федерации, отраслевыми стратегическими документами субъекта Федерации.

Целевые показатели государственной программы устанавливаются в абсолютных и относительных величинах и должны объективно характеризовать потребность в кадрах, обеспечение квалифицированными кадрами, количество реализованных дополнительных образовательных программ (повышение квалификации), долю повысивших квалификацию специалистов в общей численности работников.

Рекомендуемые целевые показатели:

- обеспеченность реализации программы специалистами со средним профессиональным образованием;
- обеспеченность реализации программы специалистами с высшим образованием;
- обеспечение квалифицированными кадрами (учитывая показатели повышения удельного веса численности высококвалифицированных работников в общей численности квалифицированных работников до 2020 г.);
- количество реализованных дополнительных образовательных программ (повышение квалификации);
- увеличение к 2015 г. доли занятого населения субъекта Федерации в возрасте от 25 до 65 лет, прошедшего повышение квалификации и (или) профессиональную подготовку, в общей численности занятого населения в субъекте Федерации этой возрастной группы;
- удельный вес работников, прошедших в течение последних трех лет повышение квалификации и/или профессиональную переподготовку (в общей численности занятых в соответствующей сфере экономики);
- доля высококвалифицированных работников в общей численности работников;
- потребность в инженерных кадрах для реализации программы;
- прогноз объемов подготовки инженерных кадров в соответствующей сфере экономики;
- информация о рабочих местах для инвалидов.

Учитывая, что в основу региональной политики в сфере реализации программы заложен отраслевой принцип, в задачах, целевых показателях и мероприятиях реализации программы целесообразно учесть детализацию и отраслевую специализацию.

Исполнительные органы государственной власти, имеющие в подчинении подведомственные организации, в целевые включают показатели по заработной плате работников (соотношение средней заработной платы работников соответствующей сферы экономики и средней заработной платы в субъекте Федерации).

В финансировании мероприятий по реализации государственных программ в части параметров потребности в кадрах рекомендуется предусмотреть финансирование за счет бюджетных и внебюджетных источников.

Рекомендации по мерам государственного управления человеческими ресурсами субъекта Федерации в рамках системы формирования и реализации профессиональных

компетенций должны соответствовать факторам управления и имеющимся ресурсам управления [18; 19]. Анализ инструментов управления человеческими ресурсами, используемых в субъектах Российской Федерации, а также экспертный опрос с целью установления соответствия инструментов управления конкретным факторам управления, проведенный в Свердловской области в 2017 г. по государственному контракту¹, позволяют предложить инструменты управления компетенциями применительно к выявленным институциональным барьерам (табл. 2).

Таблица 2

Инструменты управления системой формирования и реализации компетенций работников на региональном уровне

Институциональный барьер (внутрисистемный фактор управления)	Инструмент управления
Институт присвоения квалификации образовательными организациями, не вызывающий доверия работодателя в отношении компетенций соискателя вакансии	Государственная поддержка независимой оценки квалификации
Институт трудового стажа, не вызывающий доверия работодателя в отношении компетенций соискателя вакансии	Государственная поддержка независимой оценки квалификации
Институт формирования новой основной образовательной программы (низкая эластичность структуры образовательных программ)	1. Государственная поддержка дополнительного и дополнительного профессионального образования. 2. Формирование предложений субъекта Федерации по государственному заданию для организаций высшего образования. 3. Государственный заказ. 4. Стратегическое планирование. 5. Прогнозирование кадровых потребностей экономики. 6. Проектное управление. 7. Профессионально-общественная аккредитация образовательных программ. 8. Государственная поддержка повышения квалификации педагогов
Институт приема абитуриентов в образовательные организации исходя из целей деятельности образовательных организаций, противоречащих целям удовлетворения запроса работодателей на компетенции	1. Государственно-частное партнерство (в том числе дуальное образование). 2. Проектное управление. 3. Механизмы социального партнерства. 4. Профессионально-общественная аккредитация образовательных программ
Формирование у жителей избыточных для региона предпочтений в отношении отдельных профессий под влиянием «массовой культуры»	1. Государственное задание организациям дополнительного образования. 2. Программное управление (программы профессиональной ориентации). 3. Проектное управление (проекты профессиональной ориентации)
Институты найма, не позволяющие выявить компетенции соискателя вакансии	Государственная поддержка независимой оценки квалификации

¹ Государственный контракт № 04-2017-14 от 9 февраля 2017 г. на выполнение НИР по теме «Мониторинг наличия (отсутствия) административных барьеров и оценки состояния конкурентной среды субъектами предпринимательской деятельности и мониторинг удовлетворенности потребителей качеством товаров, работ и услуг на товарных рынках Свердловской области и состоянием ценовой конкуренции на территории Свердловской области».

Заключение

Использование представленного в работе теоретико-методологического подхода позволяет формировать региональную кадровую политику, основанную на управлении компетенциями. Дальнейшие исследования прикладного характера связаны с разработкой конкретных нормативных правовых документов региональной кадровой политики, инструментария мониторинга реализации политики, оценки ее эффективности.

Источники

1. Анимица Е. Г., Силин Я. П. Средний Урал на пути к новой индустриализации // Экономика региона. 2013. № 3 (35). С. 71–81.
2. Баранов И. Н. Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения // Российский журнал менеджмента. 2012. № 1. Т. 10. С. 51–64.
3. Белокрылова О. С., Бережной И. В., Вольчик В. В. Эволюция институциональных ограничений в экономике. Ростов н/Д : Изд-во Рост. ун-та, 2003.
4. Гильдингерш М. Г. Теория и практика кадровой политики государства и организации : учеб. пособие. СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2015.
5. Гурьян Л. В., Половинко В. С. Компетентностная модель субъекта труда: концепция сквозных компетенций // Экономические науки. 2013. № 104. С. 49–52.
6. Институциональные барьеры инновационного развития российской экономики / В. М. Комаров, В. А. Коцюбинский, П. Н. Павлов, Т. А. Сутырина. М. : Изд-во РАНХиГС, 2013.
7. Каткало В. С. Место и роль ресурсной концепции в развитии теории стратегического управления // Вестник СПбГУ. Сер. 8: Менеджмент. 2003. Вып. 3. С. 3–17.
8. Коковихин А. Ю. Механизмы управления компетенциями в кадровом обеспечении промышленного развития региона // Вестник УрФУ. Сер.: Экономика и управление. 2016. № 5. Т. 15. С. 780–803.
9. Нижегородцев Р. М. Качество управленческих решений: институциональные барьеры и фильтры // Управленец. 2013. № 4. С. 4–7.
10. Ноженко Д. Ю. Государственные программы как инструмент стратегического управления: межрегиональный анализ // Вопросы управления. 2016. № 4 (22). С. 13–21.
11. Управление компетенциями: структура, институты, механизмы / под общ. ред. Р. М. Нижегородцева, С. Д. Резника. М. : ИНФРА-М, 2016.
12. Шевцов Д. С. Инновационные барьеры и фильтры // Управление инновациями – 2010 : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (15–17 ноября 2010 г.) / под ред. Р. М. Нижегородцева. М. : ЛЕНАНД, 2010. С. 47–51.
13. Экономика фирмы / В. Ж. Дубровский, Е. П. Дятел, К. К. Рихтер, А. Ю. Коковихин, А. Б. Семенцов. Екатеринбург : Изд-во УрГЭУ, 2005.
14. Grant R. M. The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation // California Management Review. 1991. Vol. 33. No. 3. P. 114–135.
15. Hamel G., Prahalad C. K. Competing for the Future. Boston : Harvard Business School Press, 1994.
16. Le Deist D. F. O., Winterton J. What Is Competence? // Human Resource Development International. 2005. Vol. 8. No. 1. P. 27–46.
17. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. N. Y. : Plume, 1993.
18. Popov E. V., Vlasov M. V. Dependence of Research Productivity on Transaction Costs // Actual Problems of Economics. 2012. No. 5. P. 427–437.
19. What Indicators Should an Economy under Modernization Have? / G. G. Fetisov, M. V. Ershov, R. M. Nizhegorodtsev, G. V. Osipov, Yu. S. Osipov // Herald of the Russian Academy of Sciences. 2012. Vol. 82. Issue 4. P. 244–245.

Government Programs as a Tool of Human Resources Management at the Level of the RF Subjects

by Aleksandr Yu. Kokovikhin

The paper aims to provide suggestions on using government programs of a subject of federation as a tool to manage human resources. It presents the analysis of theoretical approaches and the results of empirical monitoring of tools of public management of human resources that ensures the coordination between the spheres of formation and application of professional competencies. Institutional theory (concept of institutional barriers and institutional filters) and resource theory (concept of core competences) are considered as the theoretical basis of public competency-based management. The author develops a model of the system of formation and application of professional competencies at regional level. The research methodology included a comparative analysis of the Russian Federation and its constituent entities' regulations, which set requirements for government programs, including the requirements to the parts concerning the demand for labour resources, necessary for implementation of these programs. In terms of the methodology of competency management, the author describes the management mechanisms and identifies factors affecting it, such as institutional barriers and filters. Finally, the paper formulates proposals relating to the content of the parts of the government program devoted to the demand for labour resources and the tools for managing competencies at the level of the subjects of the Russian Federation.

Keywords: new public management; government program; institutional barriers; institutional filters; competency-based management; human resources management; management factor; management tool.

References:

1. Animitsa Ye. G., Silin Ya. P. Sredniy Ural na puti k novoy industrializatsii [Middle Urals on its way to the new industrialization]. *Ekonomika regiona – Economy of Region*, 2013, no. 3 (35), pp. 71–81.
2. Baranov I. N. Novyy gosudarstvennyy menedzhment: evolyutsiya teorii i praktiki primeneniya [New public management: The evolution of the theory and practice of application]. *Rossiyskiy zhurnal menedzhmenta – Russian Management Journal*, 2012, no. 1, vol. 10, pp. 51–64.
3. Belokrylova O. S., Berezhnoy I. V., Volchik V. V. *Evolutsiya institutsional'nykh ogranicheniy v ekonomike* [The evolution of institutional constraints in the economy]. Rostov-on-Don: Rostov University, 2003.
4. Gildingersh M. G. *Teoriya i praktika kadrovoy politiki gosudarstva i organizatsii* [Theory and practice of personnel policy of the state and organization]. Saint Petersburg: Saint Petersburg State University of Economics, 2015.
5. Guryan L. V., Polovinko V. S. Kompetentnostnaya model' subyekta truda: kontseptsiya skvoznykh kompetentsiy [Competence model of a subject of labor: The concept of cross-cutting competencies]. *Ekonomicheskie nauki – Economic Sciences*, 2013, no. 104, pp. 49–52.
6. Komarov V. M., Kotsyubinskiy V. A., Pavlov P. N., Sutyryna T. A. *Institutsional'nye baryery innovatsionnogo razvitiya rossiyskoy ekonomiki* [Institutional barriers of innovative development of the Russian economy]. Moscow: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 2013.
7. Katkalo V. S. Mesto i rol' resursnoy kontseptsii v razvitii teorii strategicheskogo upravleniya [The place and role of resource-based concept in development of the theory of strategic management]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Seriya 8: Menedzhment – Vestnik of Saint Petersburg University. Series 8: Management*, 2003, issue 3, pp. 3–17.
8. Kokovikhin A. Yu. Mekhanizmy upravleniya kompetentsiyami v kadrovom obespechenii promyshlennogo razvitiya regiona [Mechanisms for competence management in personnel supply of industrial development of the region]. *Vestnik Uralskogo Federalnogo Universiteta. Seriya: Ekonomika i upravlenie – Bulletin of the Ural Federal University. Series: Economics and Management*, 2016, no. 5, vol. 15, pp. 780–803.
9. Nizhegorodtsev R. M. Kachestvo upravlencheskikh resheniy: institutsional'nye baryery i fil'try [The quality of managerial decisions: Institutional barriers and filters]. *Upravlenets – The Manager*, 2013, no. 4, pp. 4–7.
10. Nozhenko D. Yu. Gosudarstvennye programmy kak instrument strategicheskogo upravleniya: mezhregional'nyy analiz [Government programs as an instrument of strategic management: Interregional analysis]. *Voprosy upravleniya – Management Issues*, 2016, no. 4 (22), pp. 13–21.

11. Nizhegorodtsev R. M., Reznik S. D. (eds.) *Upravlenie kompetentsiyami: struktura, instituty, mekhanizmy* [Competence management: Structure, institutions, mechanisms]. Moscow: INFRA-M Publ., 2016.
12. Shevtsov D. S. Innovatsionnye baryery i fil'try [Innovative barriers and filters]. *Materialy Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii "Upravlenie innovatsiyami – 2010"* [Proc. Internat. Sci.-Prac. Conf. "Innovation management – 2010"]. Moscow: LENAND Publ., 2010, pp. 47–51.
13. Dubrovskiy V. Zh., Dyatel Ye. P., Rikhter K. K., Kokovikhin A. Yu., Sementsov A. B. *Ekonomika firmy* [Economics of firm]. Yekaterinburg: Ural State University of Economics, 2005.
14. Grant R. M. The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation. *California Management Review*, 1991, vol. 33, no. 3, pp. 114–135.
15. Hamel G., Prahalad C. K. *Competing for the Future*. Boston: Harvard Business School Press, 1994.
16. Le Deist D. F. O., Winterton J. What Is Competence? *Human Resource Development International*, 2005, vol. 8, no. 1, pp. 27–46.
17. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. N. Y.: Plume, 1993.
18. Popov E. V., Vlasov M. V. Dependence of Research Productivity on Transaction Costs. *Actual Problems of Economics*, 2012, no. 5, pp. 427–437.
19. Fetisov G. G., Ershov M. V., Nizhegorodtsev R. M., Osipov G. V., Osipov Yu. S. What Indicators Should an Economy under Modernization Have? *Herald of the Russian Academy of Sciences*, 2012, vol. 82, issue 4, pp. 244–245.

Contact Info:

Aleksandr Yu. Kokovikhin, Cand. Sc. (Econ.),
Associate Prof., Head of Labour Economics
and Personnel Management Dept.
Phone: (343) 221-26-04
e-mail: kau@usue.ru

Ural State University of Economics
62/45 8 Marta/Narodnoy Voli St., Yekaterinburg,
Russia, 620144

Ссылка для цитирования:

Коковихин А. Ю. Государственные программы как инструмент управления человеческими ресурсами на уровне субъектов Российской Федерации // Известия Уральского государственного экономического университета. 2017. № 3 (71). С. 91–103.

For citation:

Kokovikhin A. Yu. Gosudarstvennye programmy kak instrument upravleniya chelovecheskimi resursami na urovne subyektov federatsii [Government programs as a tool of human resources management at the level of the RF subjects]. *Izvestiya Uralskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta – Journal of the Ural State University of Economics*, 2017, no. 3 (71), pp. 91–103.