

УДК 338.242

DOI: 10.26140/knz4-2020-0904-0021

КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ:
ВОПРОСЫ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

© 2020

SPIN: 6129-0133

AuthorID: 594076

ResearcherID: AAC-1910-2020

ORCID: 0000-0002-3733-3234

Лаврова Татьяна Будаевна, кандидат экономических наук, заведующая научно-исследовательской лабораторией «Современные технологии в государственном управлении»

Высшая школа государственного управления

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Россия, Москва, проспект Вернадского, 82, корпус 9, e-mail: lavrova-tb@ranepa.ru)

Аннотация. На современном этапе инновации в системе государственного управления получают всё большее развитие, причем темпы внедрения таких инноваций достаточно высоки. Однако государственное управление сегодня сталкивается с рядом трудностей, которые, хотя и могут быть решены при помощи внедрения ряда инновационных технологий и инструментов, внедрение таких инноваций затрудняется недостаточной степенью готовности к решению этих проблем. Существующие структуры, системы, процессы и навыки еще не адаптированы к текущим условиям, недостаточны для решения вопроса о борьбе с сегодняшними вызовами. В России основой для модернизации информационно-коммуникационного пространства в системе государственной службы является Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации – базовый ресурс применительно к информации о кадровом составе государственных органов. Цель исследования состоит в анализе статус-кво Единой системы и разработке рекомендаций и предложений по совершенствованию механизмов управления кадровым составом государственной гражданской службы в Российской Федерации на основании анализа практики применения Единой системы.

Ключевые слова: государственный служащий, государственное управление, государственная гражданская служба, человеческие ресурсы, управление персоналом, HR-менеджмент, развитие персонала, кадровый резерв, формирование кадрового резерва, цифровизация.

CIVIL SERVICE STAFF: DIGITAL TRANSFORMATION ISSUES

© 2020

Lavrova Tatyana Budaevna, PhD in economic, Head of the research laboratory “Modern technologies in public management” Graduate School of Public management*Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of Russian Federation (119571, Russia, Moscow, Vernadsky Prospekt, 84, Block 9, e-mail: lavrova-tb@ranepa.ru)*

Abstract. Nowadays, innovations in the public administration system are becoming more and more widespread and the rate of implementation of such innovations is quite high. However, the public administration is now facing a number of challenges which, while they can be addressed through the introduction of a number of innovative technologies and tools, are hampered by the lack of preparedness to deal with such issues. The existing institutional frameworks, systems, practices, and skills are not yet tailored to address the challenges of today’s environment and are not sufficient to cope with them. In Russia, the main framework for modernizing the information and communication space in the civil service is the Unified Information System for the management of the human resources of the civil service of the Russian Federation - a core asset with regard to information on human resources of government agencies. The study aim is to review of the status quo of the Unified system and to draft guidelines and proposals designed to improve the mechanisms of the Russian Federation civil service human resources management on the basis of the unified system practical application analysis.

Keywords: civil servant, public administration, civil service, human resources, personnel administration, HR management, HR development, personnel reserve, personnel reserve management, digitalization.

ВВЕДЕНИЕ

Инновации в государственном управлении позволяют открывать новые пути для повышения уровня и качества жизни населения, закрепляют основы сотрудничества населения и государственных органов. Они могут быть реализованы посредством внедрения новых технологий, процессов и идей. Однако большинство государственных инновационных программ сталкивается с рядом проблем, основными из которых выступают низкая цифровая компетентность госслужащих, недостаточно высокий уровень развития цифровой культуры и практики удаленного взаимодействия, а также различные административные барьеры, обусловленные, помимо прочего, неактуальными управленческими практиками. Соответственно, для повышения эффективности государственного управления и формирования прослойки высококвалифицированных государственных гражданских служащих, для преодоления существующих проблем необходимы методы и инструменты, способствующие внедрению инновационных технологий на госслужбе, которые нужно реализовать в свете развития мировых трендов государственного управления.

Разворачивающийся на фоне пандемии COVID-19 экономический кризис, как и опыт предшествующих экономических потрясений, свидетельствуют о перво-

степенной роли человеческого капитала в реализации концепции устойчивого развития. Человеческий капитал позиционируется как высоколиквидный актив, который может стать локомотивом процесса совершенствования управления [1] вообще и государственного управления в частности в мировом масштабе. Одним из современных направлений в разрезе изучения процесса управления человеческим капиталом в различных областях и отраслях выступает признание его ценности именно в среде государственного управления.

Соответственно, использование ряда элементов нового государственного менеджмента в системе государственной кадровой политики выступает как основная трансформация категории человеческого капитала в последние десятилетия. Ряд государств взяли на вооружение определенные механизмы, при этом, их объемы и масштабы определяются правительствами стран самостоятельно с учетом национальных и институциональных приоритетов, а также стилей государственного управления.

Настоящая работа посвящена описанию состояния и перспектив развития федеральной государственной информационной системы «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации», раз-

работке предложений по совершенствованию модуля «Профессиональное развитие», построению алгоритма управления Единой системой в части профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации (далее – ЕИСУКС, Единая система). Целью исследования является разработка рекомендаций и предложений по совершенствованию существующих цифровых систем управления кадровым составом государственной гражданской службы в Российской Федерации на основании анализа практики применения Единой системы и международного опыта цифровой трансформации управления персоналом на государственной службе.

МЕТОДОЛОГИЯ

В ходе исследования были задействованы как общенаучные методы, так и специфические методы познания. В числе первых следует отметить анализ и синтез, систематизацию и обобщение результатов более ранних исследований, посвященных изучению кадровых процессов на государственной гражданской службе, их специфике, а также применению эффективных кадровых инструментов и технологий на гражданской службе (А.Е. Панова и Д.А. Баринев [2], Г.А. Борщевский [3], Е.В. Васильева [4], и др.). Также изучены научные исследования, посвященные вопросам HR-менеджмента в целом, специфике управления человеческими ресурсами и развития персонала (О.Г. Седнев [5], Х.З. Ксенофонта [6] и др. [7-10]), цифровизации HR-менеджмента (А.А. Вертинова, Д.М. Бородин и К.Н. Воронова [11]). В меньшей степени проработан вопрос о применении информационно-коммуникативных технологий для управления государственной службой (Н.Ф. Алтухов [12], Е.В. Васильева и М.В. Мирзоян [13] и др. [14, 15]). Для решения отдельных задач был применен анализ нормативно-правовых источников.

Задействованные специфические методы исследования опираются на инструментарий социологии и включают проведение опросов методом глубинного интервью ключевых стейкхолдеров (руководителей кадровых служб центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти), а также бенчмаркинг применяемых в России и за рубежом кадровых практик.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Для достижения цели исследования была проведена оценка практики применения ЕИСУКС в органах государственной власти Российской Федерации в части возможностей для ее функционального совершенствования. По результатам исследования предложены следующие перспективные направления ее развития:

- создание интегрированной в личный профиль сотрудника системы профессионального развития государственного служащего,
- реализация дистанционного обучения государственных служащих.

Помимо перечисленного был идентифицирован перечень востребованных в сфере профессионального развития государственных служащих услуг.

Установлено, что вопросы развития и трансформации управления персоналом на государственной службе имеют многоплановый и междисциплинарный характер и вызывают научно-практический интерес у специалистов самого различного профиля во всем мире. Правительствами разных стран сегодня системно применяются инновации в организации государственного менеджмента. С этой целью реализуется ряд инструментов и создаются благоприятные условия для достижения поставленных задач. Внедрение инноваций и реформирование наполнения государственной службы происходит с учетом следующих принципов:

- решение государственными служащими проблем, выходящих за пределы установленных предметов ведения и полномочий;
- повышение эффективности и оперативности диагностики социально-экономических проблем;

- своевременное и эффективное изменение системы управления;

- постепенное, но непрерывное внедрение инноваций на государственной службе.

Также передовые государства в процессе внедрения инноваций в области государственного администрирования следуют основным рекомендациям, предлагаемым в рамках стратегического менеджмента, теории организации и проектного управления:

- концентрация усилий на проблеме, а не на имеющихся ресурсах для ее разрешения;
- применение новых средств диагностики проблем вне предписаний и методических указаний, но в правовом поле и с учетом ограничений и запретов, связанных с прохождением государственной службы;
- анализ потенциальных системных эффектов и выгоды от льгот, послаблений и возможных компромиссов в процессе внедрения инноваций;
- открытость для изменений в рамках восходящего тренда.

В ряде стран уже в течение длительного времени в сфере государственного администрирования внедряется ряд инноваций. Так, в Сингапуре нашла применение общегосударственная платформа APREX, которая позволяет государственным органам, бизнесу и частным лицам посредством государственных информационных программ обмениваться данными и получать доступ к информационным ресурсам и интерфейсам взаимодействия с населением. Государство, в свою очередь, получает возможность обеспечения единообразного управления, последовательности и надежности представления необходимой информации.

Правительством Великобритании запущена онлайн-платформа Predictiv, используемая для проведения оперативных экспериментов с участием фокус-групп, позволяя государственным служащим осуществлять исследования случайной выборки респондентов на предмет выявления их субъективной оценки законодательных инициатив или получения обратной связи о качестве работы того или иного сервиса или органа государственной власти или местного самоуправления и осуществлять точную настройку предлагаемых мер, выявляя потенциальные угрозы для социально-экономической стабильности.

В России основой для единого информационно-коммуникационного пространства в системе государственной службы является Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента от 24 июня 2019 года № 288 предусматривается ускоренное внедрение информационно-коммуникационных технологий в государственных органах. Единая система представляется базовым ресурсом применительно к информации о кадровом составе государственных органов, позволяющей осуществлять представление и прием документов для участия в конкурсах на замещение вакантной должности государственной гражданской службы.

В ЕИСУКС присутствует ряд возможностей для использования генерируемой в рамках системы базы отчетов при формировании аналитических отчетов о состоянии кадровых процессов в исполнительных органах государственной власти. При этом, точного соответствия между формами отчетов нет. Часть отчетов не формируется или формируется с некорректными значениями, преимущественно внедрены статистические отчеты.

Другим направлением работы системы ЕИСУКС видится реализация подсистемы оценки соответствия квалификации служащих и претендентов на замещение должностей государственной гражданской службы квалификационным требованиям для замещения должностей на основе внесенной в нее информации.

Трансформация государственной службы определяет основные требования, предъявляемые к государ-

ственному служащему, направления и этапы процесса профессионального развития и обуславливает необходимость переподготовки кадров. В соответствии со статьей 62 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» для поддержания и повышения уровня квалификации государственных гражданских служащих необходимо обеспечивать мероприятия по их профессиональному развитию. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2019 г. № 1056 «О едином специализированном информационном ресурсе, предназначенном для профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации» Минтруд России организывает работу по координации информационного наполнения единого ресурса, предназначенного для профессионального развития государственных гражданских служащих, разворачиваемого на базе ЕИСУКС, в которую включена подсистема планирования профессионального развития служащих. Ценность и необходимость внедрения такой подсистемы несомненна, так как она позволяет привести в систему весь процесс профессионального обучения и переподготовки государственных служащих, вести учет прошедших указанное обучение или переподготовку, а также контролировать изменение направлений профессионального обучения на госслужбе с учетом требований времени и, в конечном итоге, может стать эффективным средством обоснованной дифференциации уровней оплаты труда [16] и стимулирования производительности труда государственных гражданских служащих.

Для достижения цели исследования были опрошены методом глубинного интервью руководители кадровых подразделений органов исполнительной власти Российской Федерации, всего было опрошено пять человек. Были выявлены предложения по совершенствованию и развитию ЕИСУКС в части формирования и расширения функционала, обеспечивающего фасилитацию процесса администрирования комплекса мер, направленных на обеспечение профессионального развития государственных гражданских служащих.

Ответы респондентов на вопрос о возможностях ЕИСУКС в части планирования мероприятий по профессиональному развитию государственного гражданского служащего указывали на их заинтересованность в следующем функционале системы:

- построение индивидуальной траектории профессионального развития в разрезе групп должностей и формирование набора образовательных программ, обязательных для освоения отдельным служащим;
- интеграция с системами встроенного обучения, обеспечивающими возможность диагностики компетенций служащего до и после проведения обучения;
- обсуждение архитектуры Единой системы должно проходить с учетом пожеланий органов государственной власти;
- включение принимающего решение руководителя в механизм реализации применения электронных образовательных сертификатов.

Один из респондентов также высказал озабоченность тем, что общероссийская информационная система для управления государственной службой пока не отвечает ни техническим и содержательным требованиям; другой отметил, что информационная система не готова к работе с огромным трудно контролируемым массивом данных. Респонденты также ожидают от Единой системы наличия доступного перечня мероприятий профессионального развития, возможности добавлять в перечень новые позиции, чтобы иметь возможность готовить отчеты о результатах участия служащих в мероприятиях профессионального развития, наличия функционала выгрузки из системы отчетов в разрезе мероприятий или служащих, возможности для формирования траектории профессионального развития в личном кабинете.

Также было проведено глубинное интервью с участием 10 представителей территориальных органов. Большинство заданных им вопросов по смыслу и содержанию соответствовало вопросам, заданным руководителям кадровых служб федеральных органов власти, что обусловлено необходимостью сопоставления полученных данных с разных уровней управления. Отвечая на вопрос о возможности применения ЕИСУКС для разработки планов и мероприятий, посвященных профессиональному развитию государственных гражданских служащих, один из респондентов отметил, что от ЕИСУКС ожидается вклад в облегчение данного направления работы кадровой службы за счет комплексного, актуального и наглядного представления потребностей любого сотрудника в профессиональном развитии, как и результатов уже проведенных мероприятий, в которых он принял участие. Пять респондентов не усматривают возможностей адаптации ЕИСУКС к решению этой задачи. Еще один респондент в своем ответе указал, что развития Единой системы откроет возможности для самообучения государственных гражданских служащих, а также мониторинга предлагаемых образовательных продуктов (программ). Он также выразил надежду, что ЕИСУКС позволит формировать индивидуальные планы развития сотрудников, формировать планы органов власти по профессиональному развитию, контролировать его результаты. При этом он высказал опасения, связанные с дублированием внутриведомственных информационных систем. Другой респондент видит необходимость в создании личного кабинета с автоматической системой предложения образовательных мероприятий и материалов, а его коллега выразил неуверенность в том, что в рамках службы эти возможности будут использовать, даже если ЕИСУКС и заработает в этом направлении. Следовательно, по мнению половины опрошенных, в ближайшем будущем маловероятна адаптация ЕИСУКС к решению задачи оптимизации процесса администрирования профессионального развития служащих.

ВЫВОДЫ

Сегодня государственный сектор сталкивается с рядом трудностей, которые могут быть решены при помощи внедрения ряда инновационных технологий и инструментов. Однако правительства зачастую плохо подготовлены к решению этих проблем. Анализ международного опыта основных трендов развития цифровой трансформации и внедрений инноваций в сферу государственного управления демонстрирует активное выстраивание цифровых экосистем системообразующим элементом которых является человеческий капитал (гражданин, государственный служащий).

По итогам анализа, посвященного вопросам разработки и функционирования ЕИСУКС, складывается представление о том, что государственный служащий не является в данной методологии системообразующим элементом профессионального развития, а лишь источником учетной информации. Непонятен сам процесс профессионального развития государственного служащего (верхний уровень) и его организация. Целесообразно в методологии и архитектуре модуля системы предусмотреть в качестве результата профессионального развития госслужащего изменение профиля его личностных и профессиональных компетенций, способствующих (или нет) траектории его карьерного и профессионального движения, отметки об уровнях профессионального мастерства, профессиональных достижений, сегментация по группам, относительно уровня профессионального развития и пр. То есть то, что дает качественную оценку именно профессионального развития госслужащего посредством осуществления всех мер государственной поддержки в этом направлении.

Заложенное описание процедуры оценки образовательных программ на сегодняшний день не обеспечивает реализацию задачи построения рейтинга образовательных организаций относительно качества представ-

ляемого продукта. Целесообразно пересмотреть модель оценки качества образовательных программ, начиная с определения понятий и их операционализации и завершая выбором адекватных методов, как с точки зрения их содержания, так и возможности реализации в рамках автоматизированного модуля системы.

Профессиональное развитие тесно связано с профессиональной компетентностью. Оценка профессиональной компетентности, как и оценка соответствия сотрудника занимаемой должности должна обеспечивать основания для определения направлений профессионального развития. Целесообразно выделить это в отдельный блок и заложить связь модуля профессионального развития с модулем личностно-профессиональной диагностики и оценки. В основу такой оценки должна быть положена модель метакомпетенций, элементы которой должны быть взаимо-исключающими и совместно-исчерпывающими, что позволит на ее основе построить конструктор (набор) компетенций, содержащий как инварианты (личностно-профессиональные), так и вариативные компоненты (отраслевые, специальные, должностные и пр.) и упорядочить широкий спектр предложений образовательных продуктов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Буньковский Д.В. Методы минимизации рисков предприятия // Вопросы управления. 2018. № 5 (54). С. 125-129.
2. Панова Е.А., Баринков Д.А. Компетентностный подход в системе управления кадрами государственной службы // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. №45. С. 36-57.
3. Борщевский Г.А. Оценка тенденций развития государственной службы: вопросы методологии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. №1. С. 103-127.
4. Васильева Е.В. Компетентностный подход в государственной службе: какие знания и навыки выбирают госслужащие? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. №4. С. 120-141.
5. Седнев О.Г. Решение проблем управления персоналом посредством компьютерных технологий с учетом изменяющихся социальных факторов // Азимут научных исследований: педагогика и психология. 2015. № 1 (10). С. 94-98.
6. Ксенофонтова Х.З. Ценностные установки управленческого персонала - основа формирования его компетенций // XXI век: итоги прошлого и проблемы настоящего плюс. 2015. Т. 3. № 6 (28). С. 350-355.
7. Михеева М.А., Орлова Л.В. Комплексный подход к отбору торгового персонала в современных условиях // Балтийский гуманитарный журнал. 2015. № 1 (10). С. 186-189.
8. Мордовченков Н.В., Николенко П.Г., Щеголев А.А. Сущность системы управления персоналом в сфере сервисных услуг // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2015. № 1 (10). С. 103-108.
9. Данилов А.П., Усольцева И.В. Актуальные аспекты эффективности использования трудовых ресурсов коммерческой организации // Гуманитарные балканские исследования. 2019. Т. 3. № 2 (4). С. 109-112.
10. Шнайдер О.В., Федулова Н.Н. Основные пути повышения эффективности использования производственного потенциала предприятия // Балканское научное обозрение. 2017. № 1. С. 40-42.
11. Вертинова А.А., Бородин Д.М., Воронова К.Н. Диджитализация сферы управления персоналом // Карельский научный журнал. 2019. №3 (28). С. 81-83.
12. Алтухов Н.Ф., Васильева Е.В., Мирзоян М.В. Компетентностный подход в управлении кадрами государственной службы на основе онтологий // Бизнес информатик. 2018. №1. С. 17-27.
13. Васильева Е.В., Мирзоян М.В. Проблемы формирования кадрового потенциала государственной службы в контексте реализации нового государственного менеджмента // Управленческие науки. 2017. №7. С. 80-89.
14. Богдан Н.Н., Бушуева И.П. К проблеме оценки и развития профессиональных компетенций государственных гражданских служащих // Развитие территорий. 2015. С. 6-11.
15. Панова Е.А., Опарина Н.Н. Российская государственная гражданская служба: достижения и тенденции развития кадровой политики // Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). 2019. №71. С. 305-324.
16. Капустюк П.А., Буньковский Д.В. Оплата труда как элемент добавленной стоимости, создаваемой в теневой экономике // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2017. № 4 (83). С. 158-168.

Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС. The article was written on the basis of the RANEP state assignment research programme.

Статья поступила в редакцию 15.09.2020
Статья принята к публикации 27.11.2020