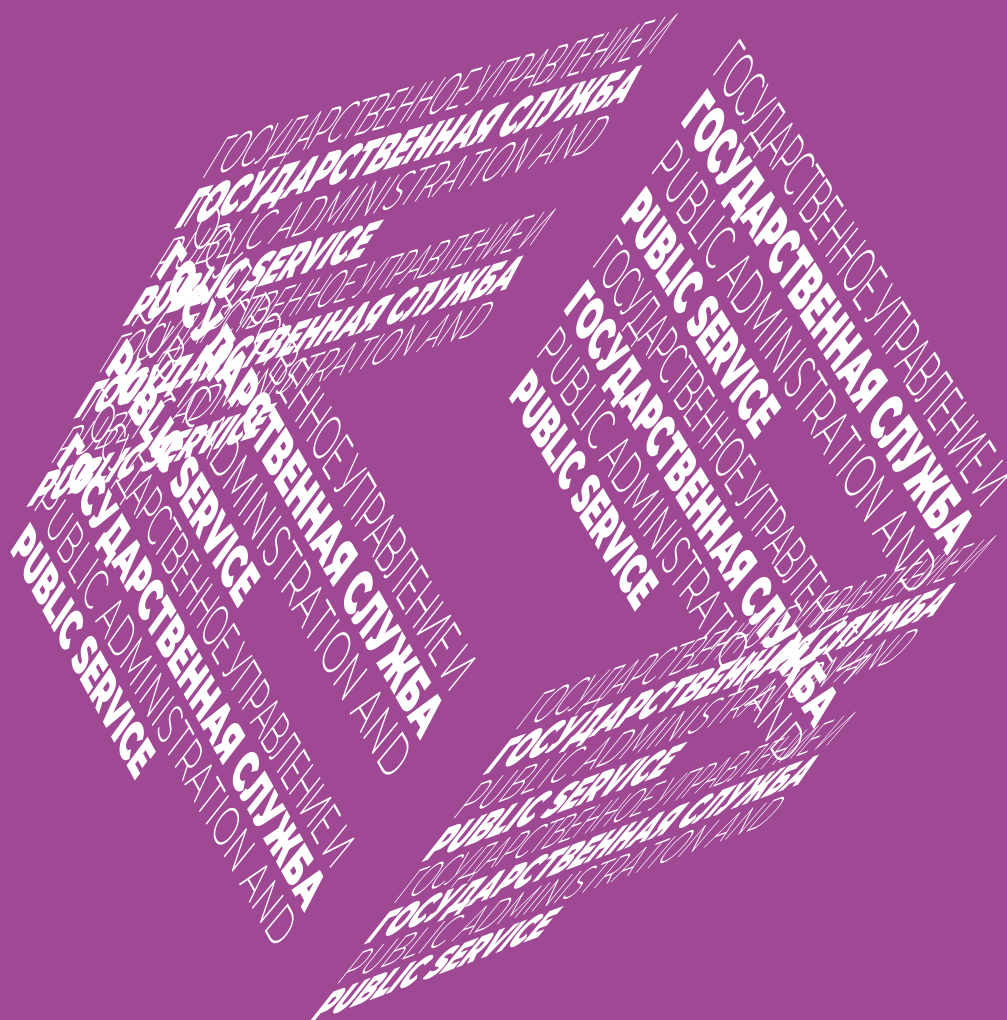


9/21

ПРЕПРИНТЫ



Т. Б. Лаврова, С. А. Еварович, С. Э. Мартынова
Н. Э. Готовщикова, О. А. Карлова

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(РАНХиГС)

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ
В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

Лаврова Т.Б.,

Институт «Высшая школа государственного управления», заведующий научно-исследовательской лабораторией «Современные технологии в государственном управлении», кандидат экономических наук,

ORCID 0000-0002-3733-3234, e-mail: lavrova-tb@ranepa.ru

Еварович С.А.,

Институт «Высшая школа государственного управления», ведущий научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Современные технологии в государственном управлении», кандидат педагогических наук,

ORCID 0000-0003-3920-8960, e-mail: evarovich-sa@ranepa.ru

Мартынова С.Э.,

Институт «Высшая школа государственного управления», ведущий научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Современные технологии в государственном управлении», кандидат филологических наук, доцент,

ORCID 0000-0002-6140-6587, e-mail: status.sm@mail.ru

Готовщикова Н.Э.,

Институт «Высшая школа государственного управления», старший научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Современные технологии в государственном управлении», кандидат филологических наук,

ORCID 0000-0002-6140-6587, e-mail: gotovschikova-ne@ranepa.ru

Карлова О.А.,

Институт «Высшая школа государственного управления», младший научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Современные технологии в государственном управлении»,

e-mail: karlova-oa@ranepa.ru

FEDERAL STATE BUDGETARY EDUCATIONAL INSTITUTION OF HIGHER EDUCATION
"RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY AND PUBLIC
ADMINISTRATION"
(RANEPa)

PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANTS
IN THE CONTEXT OF THE DIGITAL TRANSFORMATION

Lavrova T. B.,
Institute "Graduate School of Public Administration", Head of the research laboratory
"Modern Technologies in Public Administration", Candidate of Economical Sciences,
ORCID 0000-0002-3733-3234, e-mail: lavrova-tb@ranepa.ru

Evarovich S. A.,
Institute "Graduate School of Public Administration", leading researcher of the research la-
boratory "Modern Technologies in Public Administration", Candidate of Pedagogical Sciences,
ORCID 0000-0003-3920-8960, e-mail: evarovich-sa@ranepa.ru

Martynova S. E.,
Institute "Graduate School of Public Administration", leading researcher of the research la-
boratory "Modern Technologies in Public Administration", Candidate of Philological Sciences, As-
sociate Professor,
ORCID 0000-0002-6140-6587, e-mail status.sm@mail.ru

Gotovschikova N. E.,
Institute "Graduate School of Public Administration", senior researcher of the research la-
boratory "Modern Technologies in Public Administration", Candidate of Philological Sciences,
ORCID 0000-0002-6140-6587, e-mail: gotovschikova-ne@ranepa.ru

Karlova O. A.,
Institute "Graduate School of Public Administration", junior researcher at the research la-
boratory "Modern Technologies in Public Administration" of the Higher State University,
e-mail karlova-oa@ranepa.ru

Moscow 2021

Аннотация

Цифровая трансформация в сфере государственного управления возможна при условии изменения культуры государственных органов. Важнейшим инструментом изменения культуры становится обучение и современная система профессионального развития органов публичной власти, основанная на цифровых решениях и требующая цифровых навыков.

Вместе с тем цифровизация процессов организации профессионального развития государственных служащих невозможна без совершенствования данной системы, включая выстраивание взаимосвязей со стратегией развития государственного органа (сферы, ведомства), системой оценки и мотивации гражданских служащих, их карьерным развитием. Требуется обновление подходов к планированию профессионального развития гражданских служащих, оценке качества и экспертизе образовательных программ. Вышеупомянутые процессы должны происходить на основе современных цифровых решений и сервисов.

Объектом исследования являются деятельность государственных органов и подразделений, регулирующих сферу профессионального развития государственных гражданских служащих.

Цель исследования – разработать предложения по совершенствованию системы профессионального развития органов публичной власти в условиях цифровой трансформации государственного управления.

Задачи связаны с анализом текущего состояния системы профессионального развития в органах публичной власти, разработкой предложений по совершенствованию системы профессионального развития органов публичной власти в условиях цифровизации и клиенто- (человеко) центричности.

Новизна работы определена введением в научный оборот новых данных о состоянии системы профессионального развития гражданских служащих и предложенной моделью уровней зрелости изучаемой системы.

Методы исследования. В основание исследования положены системный подход и сравнительный метод. Эмпирическими методами определены: социологические исследования (глубинное интервью, опросы государственных служащих); анализ документов, экспертные сессии; моделирование.

Результатом работы стала разработка предложений по совершенствованию системы профессионального развития в аспекте создания единых методологических подходов к профессиональному развитию гражданских служащих.

Основные выводы касаются применения модели уровней зрелости данной системы и возможности ее использования для актуализации существующих подходов и методического инструментария. Особое место занимают предложения по доработке сервисов «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации» (ЕИСУКС) и «Единый специализированный информационный ресурс», предназначенный для профессионального развития гражданских служащих (ЕИР).

Результаты НИР могут быть использованы в интересах федеральных и региональных органов исполнительной власти, Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров, Департамента кадров Правительства Российской Федерации, Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации для совершенствования работы по профессиональному развитию государственных гражданских служащих.

Перспективы связаны с внедрением предложенной модели уровней зрелости и разработкой методического инструментария перехода на более высокие уровни в части организации профессионального развития.

Ключевые слова: профессиональное развитие, цифровизация, цифровая трансформация, человекоцентричность, уровни зрелости системы.

JEL: H83 Государственное управление

Abstract

Digital transformation in governance is possible subject to a change in the corporate culture of the federal authorities. Training and a modern system of professional development of public authorities based on digital solutions and requiring digital skills are becoming the most important tool for changing culture.

At the same time, the digitalization of the processes of organizing the professional development of civil servants is impossible without improving this system, including building interconnection with the development strategy of the state body (sphere, department), the system for assessing and motivating civil servants, and their career development. The approaches to planning the professional development of civil servants, quality assessment and examination of educational programs require updating. These processes must be based on modern digital solutions and services.

The object of the research is the activities of state bodies and subdivisions regulating the sphere of professional development of civil servants.

The purpose of the study is to develop proposals for improving the system of professional development of public authorities in the context of the government digital transformation.

The tasks are related to the analysis of the current state of the professional development system in public authorities, the development of proposals for improving the system of professional development in governance in the context of digitalization and client (citizen) centricity.

The novelty of the research is determined by the introduction of new state data of the professional development system of civil servants and the proposed model of the system maturity levels under study.

The research is based on a systemic approach and a comparative **method**. The following empirical methods are used: sociological research (in-depth interviews, polls of civil servants); analysis of documents, expert sessions; modeling.

The result of the research was the development of proposals for improving the system of professional development in the aspect of creating unified methodological approaches to the professional development of civil servants.

The main conclusions relate to the application of the maturity level model of this system and the possibility of its use to update the existing approaches and methodological tools. A special place is occupied by proposals for the improvement of the Unified Information System for Personnel Management of the State Civil Service of Russia (EISU KS) and the Unified Specialized Information Resource (EIR) services for professional development of civil servants.

The results of research can be used in the interests of federal authorities and regional governments, the Office of the President of the Russian Federation for Civil Service and Personnel, the Human Resources Department of the Government of the Russian Fed-

eration, the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation to improve work on the professional development of civil servants.

The prospects of the study are associated with the implementation of the proposed model of maturity levels and the development of methodological tools for moving to higher levels in terms of organizing professional development.

Keywords: professional development, digitalization, digital transformation, citizen-centric (citizen-oriented), system maturity levels.

JEL: H83 Public Administration

Содержание

Введение	8
1. Профессиональное развитие в органах публичной власти: вызовы и тренды	10
1.1. Анализ текущего состояния профессионального развития в органах публичной власти	10
1.2. Внедрение цифровых технологий в деятельность государственных гражданских служащих: результаты, проблемы, перспективы	19
2. Трансформация системы профессионального развития в органах публичной власти в условиях цифровизации государственного управления	32
2.1. Анализ сервисов ЕИСУ КС в контексте профессионального развития гражданских служащих	32
2.2. Совершенствование сервисов ЕИСУ КС для профессионального развития органов публичной власти в условиях цифровой трансформации	43
3. Система профессионального развития органов публичной власти	52
3.1. Модель уровней зрелости системы профессионального развития органов публичной власти	52
3.2. Рекомендации по совершенствованию системы профессионального развития в органах публичной власти с учетом уровней зрелости	61
Заключение	65
Благодарности	73
Список использованных источников	74

Введение

Федеральный проект «Цифровое государственное управление» в рамках национальной программы «Цифровая экономика» предполагает такие инновации (цифровая трансформация госуслуг, цифровая трансформация госслужбы, цифровые технологии обратной связи и изучения общественного мнения и проч.), реализация которых сопряжена с изменением функций, технологий деятельности и условий труда госслужащих. Распоряжением Правительства РФ от 06.10.2021 № 2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года» в четвертую группу инициатив «Цифровая трансформация» вошли следующие инициативы: госуслуги онлайн, цифровой профиль гражданина, электронный документооборот и другие [1].

Данная трансформация возможна при условии изменения культуры государственных органов. Важнейшим инструментом изменения культуры становится обучение и современная система профессионального развития органов публичной власти, основанная на цифровых решениях и требующая цифровых навыков.

Совершенствование системы профессионального развития предусматривает выстраивание взаимосвязей со стратегией развития государственного органа (сферы, ведомства), системой оценки и мотивации гражданских служащих, их карьерным развитием. Обновление подходов к организации профессионального развития гражданских служащих начинается с активного включения заинтересованных руководителей, со стратегического целеполагания, использования качественных методик выявления потребностей и планирования профессионального развития гражданских служащих. Вышеупомянутые процессы будут происходить на основе цифровых решений и сервисов.

Исходя из вышеуказанного, *объектом исследования* является деятельность государственных органов и подразделений, регулирующих сферу профессионального развития государственных гражданских служащих.

Цель исследования – разработать предложения по совершенствованию системы профессионального развития органов публичной власти в условиях цифровой трансформации государственного управления.

Основные фундаментальные и прикладные *задачи*, решаемые в рамках исследования, предполагают следующее:

- анализ текущего состояния системы профессионального развития в органах публичной власти (федеральный и региональный уровни);
- анализ ожиданий госслужащих, связанных с цифровой трансформацией деятельности и саморазвитием при изменении задач и условий работы;
- сравнительный анализ моделей систем профессионального развития зарубежных стран;
- апробация модели уровня зрелости системы профессионального развития органов публичной власти на пилотных площадках;
- разработка предложений по совершенствованию системы профессионального развития органов публичной власти в условиях цифровизации и клиенто- (человеко) центричности;

Для решения поставленных задач исследования используются следующие методы:

- теоретический и сравнительный анализ современных трендов в сфере трансформации государственного управления;
- бенчмаркинг;
- социологические исследования (глубинное интервью, опросы государственных служащих);
- анализ документов, экспертные сессии;
- моделирование.

Результаты исследования могут быть использованы в интересах таких структур, как Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров, Департамент кадров Правительства Российской Федерации, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации для совершенствования работы по профессиональному развитию государственных гражданских служащих.

1. Профессиональное развитие в органах публичной власти: вызовы и тренды

1.1. Анализ текущего состояния профессионального развития в органах публичной власти

Период коронакризиса и удаленной работы проявил для российских органов публичной власти один из общемировых трендов – стремительное развитие онлайн-обучения. На активный запрос онлайн-обучения появляются интегрированные обучающие решения, микроформаты обучения, геймификация, персонализация обучения, социальное обучение, мобильное обучение (смартфоны).

Тем не менее, внедрение новых подходов и форматов к профессиональному развитию в органах публичной власти осложняется по ряду причин. Основным сдерживающим фактором сегодня становится отсутствие готовности работодателя создавать условия для профессионального развития, мотивировать гражданских служащих к обучению, увязывать систему профразвития с другими кадровыми процессами. Все это оказывает влияние на достаточно невысокий уровень мотивации государственных служащих к профессиональному развитию.

На сегодняшний день профессиональное развитие государственных гражданских служащих определяется приоритетными направлениями профессионального развития (формируются на федеральном уровне), внутренней политикой отдельных ведомств и региональной власти. В ряде государственных органов регионов, федеральных органах власти профессиональное развитие как кадровый процесс встроено в кадровую стратегию, взаимоувязано с другими процессами и нацелено на обеспечение эффективной деятельности служащих, госорганов. В качестве лучших примеров такой организации выступают Правительство Москвы, Нижегородская область, Росстат, ФНС и другие государственные органы. Вместе с тем организация профессионального развития во многих государственных органах сводится к формальному исполнению требуемых показателей от вышестоящих органов и не способствует эффективности деятельности служащих.

Полномочия, связанные с организацией и участием в процессе профессионального развития государственных служащих закреплены в различных нормативно-правовых актах. Кроме того, документы не в полной мере отражают те роли, которые выполняют ключевые участники процесса профессионального развития. Отсутствует

эффективный механизм принятий решений и понятная структуры полномочий государственных органов, вовлеченных в систему профессионального развития гражданских служащих, что значительно затрудняет процесс управления данной системой.

В рамках задач исследования на основе анализа документов и экспертного опроса руководителей кадровых подразделений федеральных и региональных органов государственной власти определены проблемные зоны, которые существуют при организации профессионального развития государственных гражданских служащих на этапах поступления, прохождения и прекращения государственной службы.

С целью выявления проблемных зон в организации профессионального развития государственных служащих, а также для разработки предложений по совершенствованию данного процесса, 8 и 9 апреля 2021 г. на площадке РАНХиГС была проведена проблемно-аналитическая сессия. В качестве экспертов были приглашены руководители кадровых служб и подразделений, курирующих вопросы профессионального развития в региональных и федеральных государственных органах.

В сфере планирования профессионального развития ГС были выявлены следующие проблемы:

- отсутствие критериев отбора ГС, планируемых к обучению по направлению подготовки и группам должностей;
- отсутствие достаточного финансирования на обучение ГС;
- отсутствие четкого алгоритма действий организации ДПО по государственным образовательным сертификатам и отсутствие единого федерального реестра образовательных организаций;
- отсутствие инструмента для планирования профессионального развития (функциональной подсистемы, сервиса, программного продукта).

Для решения выявленных проблем эксперты предложили следующее:

- Создание единого систематизированного Реестра образовательных организаций с возможностью выбора по следующим критериям:
 - 1) область, вид профессиональной деятельности;
 - 2) сроки обучения (дата начала, продолжительность обучения);
 - 3) стоимость обучения;
 - 4) территориальное расположения вуза;
 - 5) форма обучения (дистанционное, очное);
 - 6) компетенции.

- Реализация автоматизированного подбора образовательной программы (мероприятий) с учетом требований к должности и результатов его профессиональной оценки, уровня сложности, уровня должности.
- Анализ заявок ГС на профессиональное развитие в рамках должностных обязанностей.
- Разработка дополнительного функционала, программного приложения (сервиса) по автоматизации планирования профессионального развития ГС.
- Введение обучения по обязательным программам (коррупция, терроризм) в рамках централизованного обучения через Единый ресурс дистанционно.

На этапе организации профессионального развития были выявлены следующие проблемы:

- Формальный подход к индивидуальному планированию профессионального развития ГС.
- Отсутствие заинтересованности в достижении результатов профессионального развития ГС в масштабах подразделения и государственного органа.
- Отсутствие мотивации руководителя в профессиональном развитии ГС.
- Недостаточный уровень коммуникации между кадровыми службами, ГС и образовательными организациями.
- Отсутствие возможности для ГС участвовать в мероприятиях профессионального развития.
- Разный уровень подготовки слушателей в рамках одной программы.
- Отсутствие достаточного финансирования мероприятий профессионального развития.
- Недостаточный уровень адаптации образовательных программ к специфике государственной службы и требований к ГС.

По данному спектру проблем эксперты предложили следующее:

- Проведение экспертизы программ и мониторинга результатов профессионального развития с целью его адаптации к потребностям ГС (ОГВ).
- Введение инструментов мотивации ГС к участию в мероприятиях профессионального развития.
- Вовлечение руководителей в процесс профессионального развития ГС, включая необходимость обратной связи после обучения.

- Создание механизмов взаимодействия между кадровыми службами, ГС и образовательными организациями, в том числе посредством доведения потребности обучающихся до образовательной организации и результатов обучения ГС до ОГВ.
- Систематизация в Едином ресурсе информации в части образовательных организаций: наличие конкретных образовательных организаций, области и виды профессиональной деятельности, перечень компетенций, на которые направлена реализация ДПП, сроки обучения, формы обучения, территориальное расположение, продолжительность ДПП, стоимость ДПП, условия финансирования, доступ к ней органов власти.
- Мониторинг служащих по результатам обучения (где применимо и на сколько полезно), подготовка отчета о внедрении знаний на практике (не менее чем через месяц).

Важным аспектом проведения мероприятий профессионального развития ГС является оценка эффективности данного процесса. Эксперты отметили, что система контроля и анализа эффективности должна состоять из следующих этапов:

- входная и итоговая диагностика (оценка) знаний/умений/компетенций образовательной организацией и предоставление результатов заказчику;
- анкетирование ГС после прохождения обучения с целью оценки удовлетворенности программой, ее практической направленностью;
- использование в качестве метода оценки результатов обучения – подготовки ГС предложений по развитию своего направления с учетом полученных новых знаний (эссе, проектные инициативы);
- проведение обратной связи непосредственным руководителем по результатам участия в образовательных программах/мероприятиях;
- разработка методического инструментария для оценки руководителем результатов обучения;
- внесение в должностной регламент руководителя подразделения обязанности по профессиональному развитию подчиненного и оценке результатов мероприятий по профессиональному развитию;
- разработка системы обратной связи/оценки на уровне ГС – руководитель – кадровая служба – образовательная организация;

- развитие сервисов ЕИСУ КС и Единого ресурса для возможности мониторинга, контроля и обратной связи госоргана и образовательной организации;
- внедрение возможности создания рейтинга образовательных программ, реализуемых образовательными организациями;
- доведение квоты госоргану в целом, а не по конкретным направлениям, госорган самостоятельно определяет количество слушателей на каждую программу.

Эксперты особо подчеркнули важность решения следующих проблем:

- поздние сроки доведения бюджетов на обучение (1 квартал и часть второго организация работы вынужденно не осуществляется в связи с высокой зависимостью от фактически доведенных объемов бюджетных средств);
- формальный подход к планированию индивидуального развития (нет КРІ для руководителя относительно уровня образования сотрудников);
- отсутствие рейтингов контрагентов образовательных услуг;
- слабое правовое обоснование использования «иных средств» в целях профессионального развития;
- формальность проведения обратной связи кадровыми службами (сбор анкет по итогам обучения занимает много времени и является формальной процедурой, обучившиеся чаще всего дают обратную связь формально и неохотно);
- отсутствие возможности обучать по специализированным программам по специфике деятельности;
- отсутствие/недостаточность обучения специалистов кадровых служб HR-технологиям;
- не проработанность механизма образовательных сертификатов, отсутствие информационной и методической поддержки.

В целом эксперты констатировали, что в настоящий момент:

- отсутствует кадровая стратегия, в том числе в отношении профессионального развития (включая отсутствие единства требований к результатам ДПО, их оценке и применению);
- уровень реализации программ профессионального развития не соответствует требованиям, предъявляемым заказчиком;

- отсутствуют единые требования, что не позволяет обеспечить качество профессионального развития (нет требований к программам, отбору обучающихся, оценке качества);
- отсутствует системная оценка кадров, роль профессионального развития в ней не просматривается;
- отсутствует заинтересованность первых лиц, руководителей ОГВ;
- механизм гос. закупок не позволяет выбирать качественных исполнителей образовательных услуг.

Таким образом, в рамках проблемно-аналитической сессии экспертами, которые представляли интересы органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, выявлены основные проблемы профессионального развития ГС и сделаны предложения по их решению.

Дальнейший анализ позволил соотнести проблемы организации профессионального развития ГС с нормативно установленными кадровыми процедурами. Результаты данного анализа представлены в *таблице 1*.

Таблица 1

Анализ текущего состояния организации профессионального развития в соотнесении с нормативно установленными кадровыми процедурами

Этапы	Текущее состояние (законодательно закреплено)	Проблемы, связанные с профессиональным развитием
Поступление	Должностной регламент	Формальный подход к созданию должностных регламентов в части описания квалификационных требований к должности не позволяют объективно оценить готовность кандидатов, прогнозировать эффективность его деятельности и формировать рекомендации для профессионального развития. В частности, отсутствуют конкретные показатели эффективности и результативности, на улучшение которых в том числе должно быть ориентировано профессиональное развитие
	Единая методика проведения конкурсных процедур (вакансия / резерв)	Формальный подход к проведению оценки не позволяет сформулировать качественные рекомендации для профессионального развития победителей конкурсов
		Неготовность кадровых служб применять единую методику с учетом специфики групп должностей и специфики профессиональной деятельности
Целевое обучение	Неэффективное использование инструментов целевого обучения	

	ЕИСУ КС: подсистема сведений о вакансиях/подача документов; цифровой профиль	Низкая степень информированности сотрудников кадровых служб о сервисах и функциональных возможностях Единой системы. Отсутствие систематического обучения пользователей
Прохождение	Должностной регламент	Формальный подход к разработке и применению не позволяет в полной мере использовать информацию для процедур аттестации и планирования профессионального развития
	Требования к процедуре испытания (адаптационные мероприятия)	Формальный подход при организации испытаний и других адаптационных мероприятий связи с загруженностью руководителей, низкой мотивацией наставников
	Рекомендации по использованию наставничества	Отсутствуют инструменты стимулирования наставников
	Методика проведения аттестации (1 раз в 3 года, возможна внеочередная)	Длительный период между аттестацией не позволяет использовать результаты при ежегодном планировании мероприятий профессионального развития
	Порядок присвоения классных чинов (порядок проведения квалификационного экзамена по срочному контракту)	Квалификационный экзамен косвенно связан с профессиональной деятельностью ГС
	Профессиональное развитие (ДПО, стажировки, иные мероприятия)	"Провалы/пробелы" в рамках цикла организации профессионального развития в ОГВ (*представлены отдельно)
	Кадровый резерв по конкурсу /результатам аттестации (управленческий, госоргана, ведомственный)	Результаты профессионального развития не учитываются при формировании резервов и назначении из резервов
	Награждение	Наградная политика не учитывает результаты профессионального развития ГС
	Назначение из резерва / в ходе реорганизации ЕИСУ КС: Цифровой профиль, оценка компетенций, планирование наставничества и направлений профессионального развития, обучение на основании образовательных сертификатов, результаты, оценка качества мероприятий, самообразование самооценка	Результаты профессионального развития не учитываются при назначениях Сервисы предусмотрены, но не используются. Отсутствуют единые механизмы оценки, планирования профессионального развития и влияния его результатов на прохождение государственной службы. Отсутствуют сервисы, позволяющие принимать эффективные кадровые решения
Прекращение	Установленный порядок реорганизации /сокращения	Профессиональное развитие не предусмотрено. Не предусмотрена система преемственности/передачи профессионального опыта, отсутствует возможность привлечения в качестве наставников, экспертов
	Порядок признания несоответствия занимаемой должности (в рамках аттестации)	Обучение не всегда соответствует потребностям ОГВ и ГС

	Порядок увольнения с государственной гражданской службы	Недостаточно используется потенциал/ресурсы экс-служащих, не планируется дальнейшее участие в значимых проектах
	ЕИСУ КС: функционал передачи электронного личного дела, формирования справок для оформления пенсии	Отсутствие сервисов, направленных на использование потенциала/ опыта госслужащих после увольнения

Проблемы организации профессионального развития были также соотнесены и описаны с точки зрения управленческого цикла, который включает следующие этапы: анализ потребностей в профессиональном развитии, планирование мероприятий профессионального развития, организацию и проведение мероприятий, оценку качества мероприятий и мониторинг качества организации профессионального развития в ОГВ.

Описание проблем организации профессионального развития в соотнесении с этапами управленческого цикла представлены в *таблице 2*.

Таблица 2

Описание проблем организации профессионального развития в соотнесении с этапами управленческого цикла

Этап	Проблемы
Анализ потребности в профессиональном развитии ГС	Отсутствие единой методики выявления потребностей в профессиональном развитии
	Отсутствие увязки со стратегическими целями развития ОГВ, сферы деятельности, в целом системы государственного управления
	Отсутствие механизма анализа потребностей в профессиональном развитии на всех уровнях оценки и обобщения данных (ИТ) Оценка потребностей в профессиональном развитии не всегда взаимоувязана с другими кадровыми процессами (оценка потенциала и/или результатов профессиональной деятельности, планирование карьерного роста)
Планирование мероприятий профессионального развития	Формальный подход к индивидуальному планированию профессионального развития ГС
	Отсутствие качественного заказа на образовательные программы/мероприятия с учетом специфики деятельности ГС
	Отсутствие заинтересованности первого лица и непосредственного руководителя в достижении результатов профессионального развития ГС
	Построение дополнительных профессиональных программ в соответствии с требованиями ФГОС ВО, не всегда учитываются квалификационные требования к должностям государственной службы
Организация и проведение мероприятий профессионального развития	Сложности во взаимодействии между кадровыми службами, ГС и образовательными организациями
	Низкая мотивация ГС участвовать в мероприятиях профессионального развития в силу загруженности, отсутствия поддержки руководителя, отсутствия взаимосвязи результатов обучения с карьерой
	Низкая мотивация ГС к участию в мероприятиях профессионального развития в качестве экспертов, отсутствие базы экспертов, отсутствие практики проведения межведомственных мероприятий профессионального развития
Оценка качества мероприятий профессионального развития	Отсутствие единой методики оценки качества иных мероприятий профессионального развития
	Отсутствие продуманной методики оценки качества дополнительных профессиональных программ и формирования рейтинга образовательных организаций в Единой системе и Едином ресурсе
	Неготовность сотрудников кадровых служб использовать функционал модуля «Профессиональное развитие» ЕИСУ КС
Мониторинг качества организации профессионального развития в государственном органе	Отсутствие методики и механизмов проведения мониторинга качества организации профессионального развития в ОГВ

Таким образом, для изучения текущей ситуации в системе профессионального развития ГС был проведен анализ документов, проведено экспертное обсуждение (бо-

лее 100 экспертов). Результаты изучения были систематизированы и описаны в контексте процесса прохождения государственной службы, этапов/цикла организации профессионального развития с учетом федеральных и региональных особенностей.

Ключевыми проблемами в организации профессионального развития являются:

- Отсутствие единого центра принятия решений и формирующего единые методологические подходы к организации профессионального развития гражданских служащих.
- Низкая степень включенности руководителей государственного органа и непосредственных руководителей в процесс организации профессионального развития.
- Слабая корреляция потребности в профессиональном развитии со стратегическими целями системы государственного управления в целом и целями деятельности государственного органа.
- Отсутствие единой и понятной методики выявления потребности в профессиональном развитии (в основном при определении потребности преобладает формальный или ситуативный подход).
- Отсутствие цифровых сервисов для выявления потребностей в обучении и планировании мероприятий профессионального развития.
- Отсутствие цифровых сервисов для обеспечения эффективной коммуникации между государственными органами, образовательными организациями и другими интересантами.
- Отсутствие взаимосвязи профессионального развития гражданских служащих и его результатов с оценкой служебной деятельности, карьерным продвижением и другими кадровыми процессами.
- Недостаточный уровень мотивации гражданских служащих к профессиональному развитию.

1.2. Внедрение цифровых технологий в деятельность государственных гражданских служащих: результаты, проблемы, перспективы

Прежде чем перейти к анализу процесса внедрения цифровых технологий в системе государственной гражданской службы, целесообразно установить, что понимает-

ся на данном этапе под терминами «автоматизация», «цифровизация», «цифровая трансформация» и «цифровое развитие» и как эти понятия соотносятся между собой.

Любое определение автоматизации содержит указание на два существенных момента: наличие некоего инструмента («определенный механизм», «саморегулирующие технические средства и математические методы», «энергия неживой природы», «программное обеспечение», «средства вычислительной техники»), за счет которого осуществляется «освобождение человека», выполнение процессов и управление ими становится возможным «без непосредственного участия людей», процессы не требуют «человеческого вмешательства».

Автоматизация бизнес-процессов рассматривается как подход к управлению процессами, который позволяет осуществлять управление операциями, данными и ресурсами за счет использования программного обеспечения [2].

В сфере государственного управления автоматизированные информационные системы используются в самых разных аспектах деятельности – для автоматизации управления кадровыми процессами, в сфере оказания государственных услуг, для автоматизации избирательных действий (ГАС «Выборы») и многого другого.

В действующем российском законодательстве термин «автоматизация» и используется, однако нормативно закрепленные определения этих понятий отсутствуют.

Термин «автоматизация» встречается применительно к государственным автоматизированным системам, отдельным процессам в сфере оказания государственных услуг (процесс лицензирования, обработки персональных данных и др.).

Обратимся к терминам «цифровизация» и «цифровая трансформация».

В настоящее время содержание этих понятий довольно строго разграничивается: «цифровизация» в самом общем виде понимается как использование цифровых технологий, оцифрованных данных и процессов для упрощения и оптимизации операций; «цифровая трансформация» — как более глубокий и масштабный процесс, заключающийся в комплексном преобразовании процессов, управления, предприятия, отрасли с использованием цифровых решений и технологий.

Авторы навигатора «Стратегия цифровой трансформации: написать, чтобы выполнить» предлагают следующие дефиниции данных понятий:

цифровизация — «улучшение существующих процессов путем внедрения информационных технологий, оптимизации и реинжиниринга, а также анализа данных для принятия решений»;

цифровая трансформация — «глубокая реорганизация бизнес-процессов с широким применением цифровых инструментов для их исполнения, которая приводит к существенному (в разы) улучшению их характеристик (сокращению времени выполнения, исчезновению целых групп подпроцессов, сокращению ресурсов, затрачиваемых на выполнение процессов) и/или появлению принципиально новых их качеств и свойств» [3].

Цифровизация предполагает использование оцифрованной информации и цифровых технологий (интернет, мобильные устройства, цифровые сервисы, облачные технологии, большие данные, искусственный интеллект, аддитивные технологии, виртуальная и дополненная реальности и др.) для внесения изменений в бизнес-процессы и бизнес-модели в целях обеспечения роста их эффективности и улучшения качества жизни посредством увеличения скорости взаимодействия, доступности и защищенности информации, возрастания роли автоматизации [4].

Результаты автоматизации и цифровизации в виде внутренних автоматизированных и прошедших реинжиниринг процессов, внедренных автоматизированных систем и надежных данных во многих случаях служат основой для цифровой трансформации [3].

Алгоритмизация разнообразных взаимодействий бизнеса, граждан и государства с использованием цифровых технологий составляет содержание цифровой трансформации, в процессе которой проявляются качественные, революционные изменения в структуре экономики, выстраиваются цифровые ресурсы и сквозные цифровые процессы. В результате цифровой трансформации происходит переход к новому технологическому и экономическому укладу, а также создание новых отраслей экономики.

Л.Н. Данилова, Т.В. Ледовская и др. также подчеркивают, что цифровая трансформация всегда связана с формированием принципиально новых бизнес-моделей и бизнес-процессов, созданием инновационных продуктов и услуг) на базе комплекса передовых технологий [5].

В условиях цифровизации и цифровой трансформации переосмыслению подвергаются подходы не только к бизнесу, но к деятельности органов публичной власти – выполнению ими своих функций, предоставлению государственных услуг, осуществлению контрольно-надзорной деятельности и др.

Цифровая трансформация в сфере государственного и муниципального управления может быть определена как переход от использования цифровых технологий для

поддержки процессов в органах власти к использованию цифровых технологий для формирования результатов государственного управления.

Одной из форм цифровой трансформации в сфере государственного управления является использование «больших данных» для планирования, мониторинга и оценки достигаемых результатов, а также – развитие электронного правительства [6].

Примерами цифровизации в государственном управлении в России являются системы управления проектами, АИС проектного управления Минпромторга России, АИС «Мониторинг государственных сайтов», ГАС «Управление» как единое хранилище данных государственных и региональных информационных систем, в том числе ИС «Мониторинг (лицензирование)», ИС «Контроль», ИС Федерального казначейства и др.

Автоматизация и цифровизация, как было сказано выше, являются основой для *цифровой трансформации*, в результате которой появляются новые процессы, новые модели, новые продукты и услуги с качественно новыми характеристиками.

Сопоставление понятий «автоматизация», «цифровизация», «цифровая трансформация» представлено на *рис. 1*.



Рис. 1. Различие между автоматизацией, цифровизацией, цифровой трансформацией

Источник: Стратегия цифровой трансформации: написать, чтобы выполнить. 2021

В отношении термина «*цифровое развитие*» определенность с пониманием и строгим терминологическим употреблением пока не сформировалась.

С одной стороны, в России создано министерство, в названии которого используется этот термин – Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Однако ни в одном нормативно-правовом документе не

раскрывается содержание данного понятия. Термин «цифровое развитие» в законодательстве и официальных документах употребляется как синоним и цифровизации, и цифровой трансформации¹.

В научной литературе цифровое развитие не отождествляется с цифровизацией и цифровой трансформацией. Так, Т.А. Кузовкова, Е.Г. Кухаренко и др. считают, что под цифровым развитием следует понимать кардинальные изменения технологического уклада в обществе и социуме, состоящие в увеличении сложности и взаимосвязанности социально-экономической системы на основе роста масштабов и глубины проникновения ИКТ в производство и социальную жизнь людей, которые способствуют экономическому росту, качественному улучшению факторов производства, повышению эффективности использования ресурсов и социальному прогрессу. В результате цифрового развития происходит переход от постиндустриального общества и информационному обществу посредством формирования цифровой экономики гармоничного общества в течение последовательности этапов инфокоммуникационного развития [7].

И.А. Земскова к цифровому развитию относит внедрение системы «умный город», стимулирование граждан к использованию государственных услуг в электронной форме, индуцирование бизнес-сообщества к внедрению и развитию современных информационных технологий и многое другое [8].

Очевидны различия между терминами развитие и трансформация. Развитие – это целенаправленный процесс длительных, накапливающихся количественных и качественных изменений параметров и структуры какой-то системы, выводящий ее из положения равновесия, связанный с ее обновлением, превращением в нечто иное, новое. Для характеристики развития требуются довольно большие периоды времени, позволяющие судить о тенденциях, направленности изменений.

Трансформация же представляет собой некоторый этап развития, скачок, означающий перерождение, качественное преобразование [9].

Учитывая указанное различие, цифровое развитие можно назвать постепенным процессом, в рамках которого накапливаются изменения, опыт, постепенно улучшаются многие аспекты в сфере цифровой экономики. Цифровая трансформация – это более

¹ Приказ Минкомсвязи России от 01.08.2018 № 428 «Об утверждении Разъяснений (методических рекомендаций) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»; Минцифры РФ. Презентация индекса цифрового развития субъектов Российской Федерации (Рейтинг) // <https://xn--80adbvdrrdn3buj1grakh.xn--p1ai/storage/filemanager/presentation/nircerf/karasev-indeks-tsifrovogo-razvitiya.pdf>

резкий переход на новый, более высокий уровень в сфере использования цифровых технологий. Условно можно сказать, что результатом длительного цифрового развития является цифровая трансформация, которую можно считать закономерным процессом перехода количественных изменений в качественные.

Вектор цифровизации государственного управления в системе государственной службы был задан с 2018 года, когда была принята национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» и федеральная программа «Цифровое государственное управление». Ключевыми направлениями федеральной программы являются: информатизация государственных органов, защита персональных данных и широкое внедрение электронной подписи, создание единой сети передачи данных для госорганов, создание облачных вычислений для госорганов, внедрение свободного программного обеспечения в ОГВ, создание Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС) и др. [10].

Пандемия сформировала вызовы для государства в этой сфере и способствовала одновременному переходу множества процессов ОГВ в дистанционный режим, более активное использование цифровых технологий и продуктов.

Так, в сжатые сроки государство реализовало много конкретных цифровых решений: онлайн-подачу заявок на субсидии, электронный документооборот внутри ведомств и др. Вместе с тем сохраняются риски и ограничения ускоренной цифровизации.

В частности, ГС отмечают, что многие цифровые решения не апробированы и имеют риски для тиражирования.

В период самоизоляции и коронакризиса ОГВ решали тактические задачи по обеспечению функционирования уже существующих процессов. Но цифровизация не стала частью их культуры. Предстоит кардинальный пересмотр задач и процессов деятельности в системе государственной службы. Ключевым условием изменения культуры государственной службы в аспекте цифровизации становится формирование готовности самих ГС к цифровой трансформации.

В настоящее время процессы цифровизации проникли во все ОГВ, большинство ГС так или иначе работают в государственных информационных системах, либо сталкивались с ними в своей профессиональной служебной деятельности. Самыми распространенными системами являются:

- Система межведомственного электронного документооборота (МЭДО);

- ФГИС «Единая система межведомственного электронного взаимодействия» (СМЭВ);
- ИС Единый портал Государственных услуг (ЕПГУ);
- ФГИС «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» (ЕСИА);
- Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы РФ (ЕИСУ КС);
- Государственная автоматизированная информационная система (ГАС «Управление»);
- Единая информационная система в сфере закупок (ЕИС в сфере закупок);
- ФГИС «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» (ФГИС ФРГУ);
- Аналитическая информационная система обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (Портал государственных программ);
- ФИС Портал открытых данных Российской Федерации;
- ГИИС управления общественными финансами «Электронный бюджет» (ГИИС «Электронный бюджет»).

Аналитическим центром при Правительстве РФ 16 декабря 2020 года были опубликованы материалы «Цифровая трансформация в России: итоги 2020 года и перспективы развития». В них отмечено, что «Цифровая трансформация изменит образ жизни людей. Прогнозируется, что работа из дома приведёт к оттоку жителей из городов, усилит миграционные потоки как внутри страны, так между странами. Для соответствия всё возрастающим требованиям работникам понадобится постоянное образование или повышение квалификации. Соответственно, произойдет рост сферы обучения, преимущественно удалённого» [11].

Готовы ли ГС применять в своей профессиональной служебной деятельности новые знания и навыки, полученные в связи с цифровизацией?

В 2020 году Центром руководителей цифровой трансформации РАНХиГС совместно с Google было проведено исследование «Цифровой поворот. Экономические последствия пандемии и новые стратегии развития». Опрос показал, что в 2020 году каждый 5 россиянин прошел онлайн-курсы, а каждый 10 — получил новую профессию. Но при этом более половины опрошенных испытывают трудности с применением цифровых технологий [12].

Тем самым, важным фактором внедрения цифровых технологий в деятельность государственных и муниципальных служащих становится цифровая грамотность самих служащих, готовность к использованию цифровых сервисов в профессиональной деятельности. Общеизвестным инструментом, который позволит формировать новую цифровую культуру служащих, является обучение.

На развитие цифровой культуры государственных и муниципальных служащих оказывает влияние опыт применения цифровых образовательных решений/продуктов по профессионально-значимым темам.

И здесь существенное значение имеет готовность образовательных организаций и органов государственной власти предложить качественные и разнообразные цифровые образовательные решения.

Для описания возможностей, которые сегодня существуют в сфере дистанционного образования в рамках работы проведен анализ лидеров (российских и международных) на рынке систем дистанционного обучения с учетом их популярности и функциональных возможностей.

Согласно последним данным, на сегодняшний день существует несколько сотен как бесплатных, так и коммерческих программных сред обучения, которые поддерживают электронное обучение. Среди них наиболее распространенными являются: «Ё-Стади», ATutor, Claroline, Dokeos, LAMS, Blackboard, OLAT, OpenACS, iSpring Online, TalentLMS, Inkling, Moodle, Sakai, Versal, WebTutor и другие.

Для оценки систем дистанционного обучения были выбраны критерии, предложенные WCET (WICHE Cooperative for Educational Technologies). Целью этой организации является обсуждение ключевых проблем дигитализации высшего образования, включая сетевое и дистанционное образование.

Все многочисленные технические свойства и параметры, служащие для оценки пользовательских свойств систем дистанционного обучения, условно разбиваются на три группы по признаку их функционального подобию.

- 1) «Обучающие средства» объединяет разного рода функции электронного обучения, которые обеспечивают самостоятельное освоение материала слушателем, а также возможности коммуникации как внутри одной группы, так и потока.
- 2) «Средства поддержки» подразумевает те ресурсы системы, которые предназначены для разработки, администрирования и поддержки учебных курсов, планов и методологий обучения. Таким образом, в данный раздел входят: средства формирования учебного курса из различных модулей, средства упорядочивания модулей, дизайнерские шаблоны и инструменты, средства проверки на соответствие обучающим методикам и стандартам, средства технической поддержки и прочее.
- 3) «Технические спецификации» объединяет набор технических требований, выполнение которых необходимо для корректной и полноценной работы системы дистанционного обучения. Данный раздел включает требования как к техническому, так и к программному обеспечению (операционные системы, базы данных, программы просмотра и т. д.).

Среди них наиболее распространенными являются: «Ё-Стади», ATutor, Claroline, Dokeos, LAMS, Blackboard, OLAT, OpenACS, iSpring Online, TalentLMS, Inkling, Moodle, Sakai, Versal, WebTutor и другие. Для оценки систем дистанционного обучения были выбраны критерии, предложенные WCET (WICHE Cooperative for Educational Technologies).

Следует констатировать, что в рамках системы профессионального развития государственных и муниципальных служащих цифровые форматы не являются преобладающими. Отсутствуют методические разработки и анализ эффективности применения цифровых форматов для профессионального развития государственных и муниципальных служащих.

В этой связи в рамках данной работы был проведен опрос государственных гражданских служащих. Опрос проводился с помощью сервиса менти-голосования, в нем приняли участие 24 человека.

На первый вопрос, связанный с преимуществом электронного обучения, большинство респондентов отметили возможность выбора индивидуального формата/трека обучения (14 человек). Вторую по предпочтению заняла позиция – «экономия ресурсов» (6 человек) (рис. 2).

Назовите преимущества цифрового/электронного обучения



Рис. 2. Результаты ответа на вопрос «Назовите преимущества электронного обучения»

На второй вопрос, посвященный предпочтениям по форматам электронного обучения, респонденты ответили следующим образом (рис. 3):

- 13 человек выделили для себя в качестве наиболее предпочтительных – онлайн конференции, форумы, вебинары;
- 12 респондентов отметили онлайн тренинги и мастер-классы в прямом эфире (синхронное обучение);
- 8 человек выделили возможности профессиональных чатов, электронный контент для самостоятельного обучения (асинхронное обучение);
- в меньшей степени респонденты предпочитают онлайн тесты (6 человек), компьютерные симуляции (5 человек) онлайн игры (4 человека), онлайн задания (2 человека).

Какие из перечисленных форматов цифрового обучения наиболее предпочтительны для Вас?



Рис. 3. Результаты ответа на вопрос «Какие из перечисленных форматов электронного/цифрового обучения наиболее предпочтительны для Вас?»

Отвечая на третий вопрос о критериях оценки эффективности электронного обучения, респонденты чаще всего называли: возможность практического применения, новизна/актуальность, наличие интерактивных инструментов – кейсов, видеоматериалов (рис. 4 и 5).

Предложите критерии для оценки эффективности электронного обучения



Интерактивная, практичная, с кейсами	Можно использовать информацию в работе (на практике)	Новизна, способность применить на практике
Практика применения	Использование данного курса на практике в работе	Применение пройденного материала на практике, в работе
Интерактивный с видеопримерами, не сухой	Использование знаний в практической работе	Применение на практике



Рис. 4. Результаты ответа на вопрос «Предложите критерии оценки эффективности электронного обучения» (1 часть)

Предложите критерии для оценки эффективности электронного обучения



Актуальность программы, информативность; навыки и знания, которые можно применить в работе в настоящее время	Применение на практике	Возможность использовать полученную информацию с пользой для организации
Умение решения практических заданий	Возможность реализации полученных знаний на практике непосредственно после обучения. От сотрудника должна быть получена обратная связь о нужности данного курса	Применение в работе
Что-то новое, с общением и обсуждением.	Что-нибудь интересное, с видео материалами! С применением на практике	Использование полученной информации, практик в работе, использование вебинаров, кейсов в проведении тренингов,

Рис. 5. Результаты ответа на вопрос «Предложите критерии оценки эффективности электронного обучения» (часть 2)

Самым приемлемым методом оценки эффективности электронного обучения, по мнению респондентов, является тестирование (профессиональное), составление административных материалов – отчетов, собеседование с руководителем, оценка результатов работы, анкетирование (рисунки б).

Назовите методы оценки эффективности электронного обучения

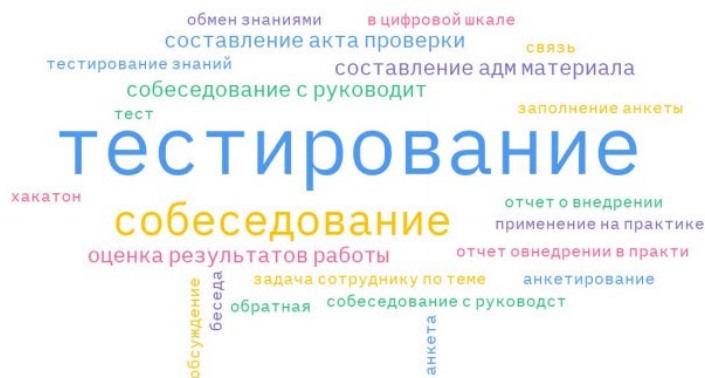


Рис. 6. Результаты ответа на вопрос «Назовите методы оценки эффективности электронного обучения»

Федеральные государственные служащие в целом видят преимущества электронного обучения в силу возможности формировать индивидуальные треки и форматы, экономить ресурсы.

Предпочтительными форматами названы: онлайн конференции, форумы, вебинары; онлайн тренинги и мастер-классы в прямом эфире (синхронное обучение).

Респонденты считают, что эффективность электронного обучения следует оценивать посредством тестирования, собеседований и обращать внимание на практико-ориентированность (возможность применять на практике), актуальность (новизна), использование интерактивных инструментов (кейсов) и видеоматериалов.

Таким образом, результаты опроса позволяют выявить предпочтения целевой аудитории в отношении электронного обучения.

В целом следует констатировать, что государственные служащие имеют определенный опыт электронного обучения и положительно относятся к применению онлайн форматов для задач профессионального развития.

Вместе с тем прослеживается интерес к более традиционным форматам электронного обучения, респонденты отмечают сложности организационного характера, которые влияют на качество электронного обучения. К таким факторам относятся: не высокая степень готовности большинства руководителей освободить сотрудников от ра-

боты при обучении в онлайн форматах. Особенно эта проблема возникает при проведении синхронного обучения.

Представители образовательных организаций отмечают, что уровень цифровой грамотности ГГС среднего и старшего поколения влияет на восприятие и образовательные результаты. И это одно из ограничений на пути цифровизации государственного управления.

2. Трансформация системы профессионального развития в органах публичной власти в условиях цифровизации государственного управления

2.1. Анализ сервисов ЕИСУ КС в контексте профессионального развития гражданских служащих

На базе ЕИСУ КС (далее – Единая система) в 2020 году создан и функционирует Единый специализированный информационный ресурс, предназначенный для профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации (ЕИР).

В рамках модуля «Профессиональное развитие» Единой системы кадровым службам и государственным гражданским служащим доступны сервисы, обеспечивающие организацию отдельных элементов профессионального развития.

Открытый контур в настоящее время включает: сведения о лицах, включенных в федеральный резерв управленческих кадров; сведения о лицах, инициировавших размещение информации о себе на портале единой системы; сведения о вакантных должностях, имеющихся в штатном расписании; информационные услуги и функции общего пользования. Закрытый контур включает модули, которые обеспечивают кадровое делопроизводство: организационно-штатная структура, прохождение государственной гражданской службы, формирование кадрового состава, социальное обеспечение государственных гражданских служащих и членов их семей, учет кадрового состава; обеспечение выполнения требований к служебному поведению, урегулирование конфликта интересов и противодействие коррупции.

Единая система позволяет вести полный цикл получения электронного образовательного сертификата, от подачи государственным гражданским служащим заявления на прохождение обучения до выдачи сертификата учебным заведением. Однако этот процесс слабо связан с Единым ресурсом.

Единый ресурс обеспечивает следующие возможности:

- формирование и публикация дополнительных профессиональных программ;
- формирование и публикация иных мероприятий, относящихся к сфере профессионального развития, включая семинары, конференции, круглые столы, дискуссии и т.д.;
- публикация библиотеки лучших российских и зарубежных практик;

- публикации различных обучающих материалов для самостоятельного изучения;
- формирование и просмотр реестра образовательных организаций;
- прохождение различных тестов, опубликованных для самопроверки;

В ЕИСУ КС предусмотрено взаимодействие государственных гражданских служащих с кадровой службой. Гражданский служащий может зарегистрироваться в ЕИСУ КС самостоятельно или обратиться к сотруднику кадровой службы. В Единой системе возможно:

- ведение информации о служебных стажировках;
- просмотр отчетности по профессиональному развитию государственных гражданских служащих;
- автоматическое формирование цифрового профиля государственного гражданского служащего, отражающего в полной мере его стаж и компетенции.

Единая система позволяет пройти полный цикл получения электронного образовательного сертификата: от подачи государственным гражданским служащим заявления на прохождение обучения до передачи сертификата учебным заведениям.

Вместе с тем отсутствует возможность выбрать в Едином ресурсе ДПП, не связанные с реализацией электронного образовательного сертификата, кроме того, имеется ряд замечаний к его содержательному наполнению и ограничения по возможностям использования.

Качество загружаемой информации, как в Единой системе, так и в Едином ресурсе, ее актуальность, полнота и достаточность также рассматриваются в качестве сдерживающих факторов для эффективного использования возможностей обеих систем. Как сам процесс формирования баз данных, так и официально предоставляемая информация не позволяют формировать прогнозные модели, использовать возможности предиктивной аналитики, определять и своевременно оценивать тренды изменений в кадровом составе и предпринимать корректирующие воздействия. Многие качественные и количественные параметры (например, надежные статистические данные) необходимые для аналитики и моделирования просто отсутствуют. Крайне важно обеспечить связь Единого ресурса и Единой системы.

Для анализа возможностей модуля «Профессиональное развитие» в части планирования, организации и учета иных мероприятий профессионального развития были

протестированы сервисы в личных кабинетах «Кадровика», «Руководителя», «Госслужащего».

Несмотря на возможности ЕИСУ КС, которые позволяют определить актуальность мероприятий профессионального развития ГГС, опираясь на информацию о текущем назначении, и выбрать мероприятия профессионального развития, имеется ряд существенных недостатков, не позволяющих эффективно обеспечивать процесс профессионального развития ГГС, в том числе:

- процесс сбора потребностей по обучению и отчетности в ЕИСУ КС не автоматизирован;
- отсутствует возможность планирования мероприятий по профессиональному развитию ГГС;
- отсутствует автоматическая подборка мероприятий с учетом должностных регламентов ГГС
- нет возможности создать и изменить график обучения ГГС;
- отсутствует возможность отказаться от запрошенного образовательного сертификата или перераспределить его в случае отсутствия (болезни, отпуска, увольнения ГГС);
- отсутствует платформа, в рамках которой ОГВ самостоятельно мог бы организовать онлайн обучение (видеоконференции, семинары и т.п.) в ЕИСУ КС (ЕИР);
- нет сервисов для дистанционного (в режиме ВКС) взаимодействия ГГС внутри ведомства;
- нет сервисов для дистанционного (в режиме ВКС) взаимодействия ГГС внутри между ведомствами;
- отсутствует возможность фиксации и отображения результатов самообразования в электронном личном деле, что снижает заинтересованность пользователей в использовании ресурса самообразования;
- отсутствует возможность мониторинга личных результатов мероприятий профессионального развития;
- отсутствует сервис обратной связи (между ГГС, их непосредственными руководителями, сотрудниками кадровых служб и образовательными организациями, разработчиками образовательных программ);

- отсутствует возможность открытого мониторинга в части профессионального образования ГГС в разрезе субъектов Российской Федерации, органов власти, категорий и групп должностей, направлений профессиональной деятельности, востребованности мероприятий профессионального развития;
- нет возможности интеллектуального подбора мероприятий профессионального развития, организация мероприятий происходит в режиме ручного управления и высокой степени зависит от оперативности сотрудников, ответственных за внесение, актуализацию и публикацию информации о мероприятиях профессионального развития;
- отсутствует визуализация отчетов, связанных с планированием профессионального развития и организацией ДПО;
- отсутствует тепловая карта как внутри ОГВ (заявки по подразделениям), так и сводная для Минтруда России, которая позволила бы не только осуществлять мониторинг планирования профессионального развития, но и оперативно принимать решения о перераспределении квот на централизованное обучение и обучение по образовательным сертификатам (там, где образовательные сертификаты остаются невостребованными, в том числе после истечения срока реализации образовательной программы);
- отсутствует тепловая карта образовательных программ (одна и та же образовательная программа при среднем рейтинге может получить разные отзывы в разных ОГВ в зависимости от уровня требований слушателей и уровня их подготовки, что позволит дорабатывать такую программу под уровень подготовки пользователей, ориентируясь на их потребности);
- регионы-интегранты (имеющие свою ГИС – аналог ЕИСУ КС) не могут использовать функционал ЕИСУ КС для профессионального развития госслужащих в равных условиях с субъектами, использующими возможности ЕИСУ КС в полном объеме.

Таким образом, сервисы Единой системы в большей степени обеспечивают кадровый учет и информирование о мероприятиях. Планирование мероприятий профессионального развития проводится формально без результатов оценки деятельности и личностных качеств, рекомендаций непосредственного руководителя.

В рамках проблемно-аналитической сессии, которая проводилась 8 и 9 апреля 2021 года на площадке РАНХиГС, экспертами были обозначены ключевые проблемы,

связанные с организацией профессионального развития государственных служащих посредством использования Единой системы и Единого ресурса, в их числе:

- отсутствие автоматизированного механизма перераспределения квот в рамках централизованного обучения при изменении потребностей ОГВ;
- отсутствие возможности контроля, анализа и учетов результатов мероприятий по профессиональному развитию;
- отсутствие возможности визуализации целостного планирования профессионального развития служащих (нет возможности создать и выгрузить в печатной форме целостный план профессионального развития ГС, траектории развития сотрудника);
- не предусмотрено формирование централизованного мониторинга (отчета) о профессиональном развитии ГС, а также по всем территориальным органам/органам региона (отчеты с различными показателями). Нет возможности задать параметры для формирования отчета (работа по фильтрам и формирование отчета с нужными данными).

В период с июня по август 2021 года проведена работа по экспертному обсуждению сервисов Единой системы, включая сайт, открытую и закрытую части Единой системы (модуль «Профессиональное развитие»), а также содержание и возможности Единого ресурса,

Текущее состояние сервисов определяет невозможность использовать Единую систему и Единый ресурс в качестве кадрового инструмента, решающего основные задачи в части профессионального развития без необходимости дублирования работы на бумажных носителях. Кроме того, зачастую в Единой системе не предусмотрено решение задач, влияющих на получение эффекта в виде экономии трудозатрат и позволяющих оперативно увидеть состояние текущей работы в части профессионального развития (планировать профессиональное развитие ОГВ, отслеживать количество и качество заявок ГГС на профессиональное обучение, анализировать их текущее исполнение, прогнозировать необходимость внесения корректировок).

Раздел Единого ресурса «Приоритетные направления профессионального развития» включает подразделы «Программы», «Мероприятия» и «Материалы», в которых размещен актуальный перечень материалов, которые могут быть использованы пользователями для целей профессионального развития (рис. 7).

Приоритетные направления профессионального развития

утверждены Министром труда и социальной защиты Российской Федерации 21 января 2021 г.

Период: 2021 — 2021

№	Наименование	Программы	Мероприятия	Материалы	Примечание
1	Международная интеграция и экономическое сотрудничество	1	0	1	<ul style="list-style-type: none"> Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года" Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденные Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 г.
2	Улучшение инвестиционного климата, в том числе посредством совершенствования контрольно-надзорной деятельности, развития конкуренции	5	0	1	<ul style="list-style-type: none"> Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года"

Рис. 7. Раздел Единого ресурса «Приоритетные направления профессионального развития»

Вместе с тем выявлены следующие проблемы:

- примечания ко всем ПНПР содержат неактивные отсылки к одним и тем же стратегическим документам федерального уровня (национальные цели и основные направления деятельности Правительства), а не основных документов по конкретным ПНПР;
- пользователь не имеет возможности из раздела ПНПР зарегистрироваться для участия в мероприятиях по профессиональному развитию.

Раздел «Дополнительное профессиональное образование», подраздел «Дополнительные профессиональные программы» содержит информацию обо всех ДПП, предназначенных для профессионального развития федеральных гражданских служащих в рамках централизованного обучения или образовательного сертификата, имеется фильтр по нескольким критериям для выбора программы (рис. 8).

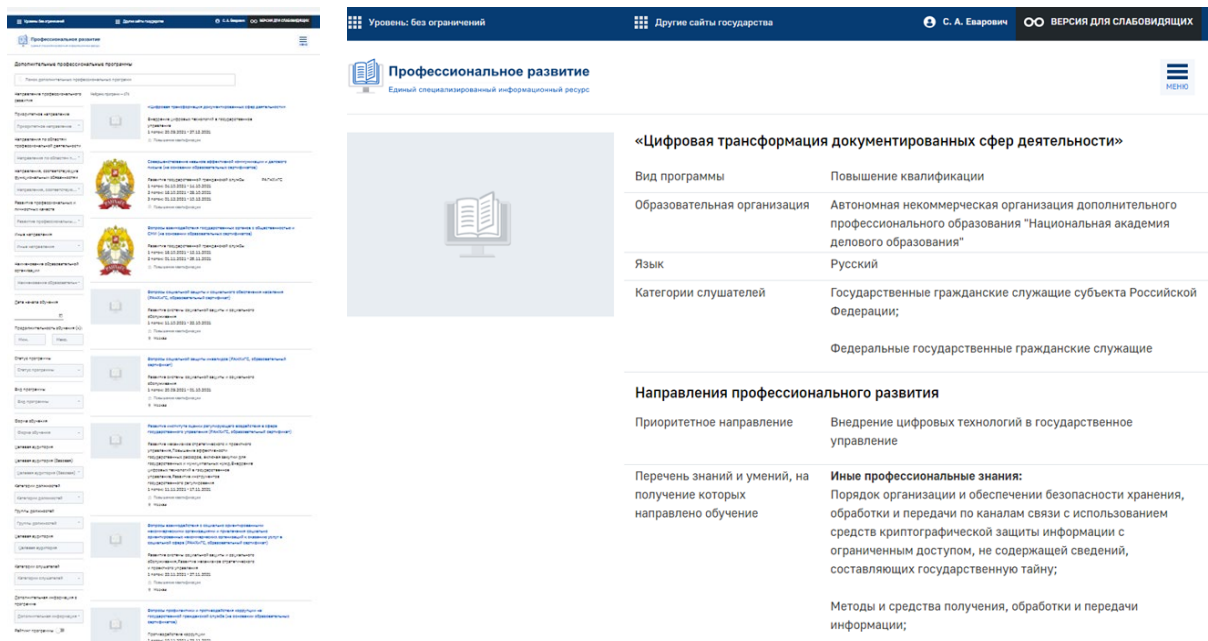


Рис. 8. «Дополнительное профессиональное образование», подраздел «Дополнительные профессиональные программы»

При этом отмечается следующее:

- общий список ДПП формируется по дате последнего размещения (редактирования) информации, но представленных сведений (наименование ДПП и образовательной организации, даты обучения) недостаточно для выбора нужной ДПП без использования фильтра, а понятные пользователю указатели соответствия программы критериям фильтра введены только для одного критерия («вид программы»);
- фильтр перегружен критериями, которые не работают («форма обучения») или неудобно расположены (деление ДПП на обучение на основе образовательного сертификата или в рамках централизованного обучения размещено внизу списка с подзаголовком «дополнительная информация о программе»)

Раздел «Дополнительное профессиональное образование», подраздел «Реестр образовательных организаций». Подраздел «Реестр образовательных организаций, реализующих дополнительные профессиональные программы для государственных гражданских служащих на основании государственных образовательных сертификатов» подразделяется на вкладки «Федеральный реестр» и «Реестр субъекта РФ». В подразделе отмечаются следующие недостатки:

- отсутствует единообразие заполнения реестра: кроме 4 обязательных параметров (номер записи в реестре, наименование образовательной организации,

регион и дату включения в реестр), у части организаций информация может содержать до 8 дополнительных параметров;

– перечень образовательных организаций в реестрах не функционален для пользователя: отсутствуют интуитивно понятные указатели на место расположения и статус филиала, не предусмотрены визуализация на карте или поиск территориально близких организаций, невозможен переход к информации о реализуемых ими ДПП;

– для образовательных организаций и регионов нефункционально одновременное включение в федеральный реестр и реестры субъектов РФ с одним и тем же перечнем ДПП, информация о которых сейчас сконцентрирована на Едином ресурсе.

Раздел «Дополнительное профессиональное образование», подраздел «Рейтинг дополнительных профессиональных программ» по состоянию на октябрь 2021 года содержит информацию по оценке только одной ДПП (на основании образовательных сертификатов), по которой были обучены служащие, при этом выявлены следующие недостатки:

– отсутствует возможность оценки ДПП для участников обучения в рамках централизованного обучения;

– непонятен принцип размещения информации о рейтинге ДПП в отдельном разделе, информация о принципе формирования рейтинга и его применении не опубликована на Едином ресурсе;

– отсутствует возможность динамического рейтингования (возможность фиксации оценки за каждую реализованную программу и единой оценки за весь период ее реализации).

Подраздел «Рейтинг дополнительных профессиональных программ» – громоздкий и неинформативный, формируется на основе разработанной Минтрудом России методики, которая основана на формальных критериях и требует существенной доработки (дополнение оценкой участников по NPS и др.) (рис. 9)

Рейтинг дополнительных профессиональных программ для государственных гражданских служащих

Место в рейтинге	Название дополнительной профессиональной программы	Дополнительная информация о программе	Образовательная организация	Рейтинг дополнительной профессиональной программы по потокам (максимально возможная оценка: 5 баллов)				Рейтинг дополнительной профессиональной программы (непосредственных руководителей) (максимально возможная оценка: 5 баллов)			
				08.11.2021 - 19.11.2021	Итоговая оценка качества: 4.13 количество слушателей, прошедших анкетирование: 5 количество слушателей, прошедших обучение: 5			Итоговая оценка качества: 4.13 количество слушателей, прошедших анкетирование: 5 количество слушателей, прошедших обучение: 5			
				Оценка по критерию «Содержание и методическое обеспечение»	Оценка по критерию «Принадлежность и экспертная поддержка»	Оценка по критерию «Организация учебного процесса»	Оценка непосредственных руководителей	Оценка по критерию «Содержание и методическое обеспечение»	Оценка по критерию «Принадлежность и экспертная поддержка»	Оценка по критерию «Организация учебного процесса»	Оценка непосредственных руководителей
1	Современное публичное управление (РАЙКБС: образовательный сертификат)	Обучение на основании образовательных сертификатов	Федеральное государственное бюджетное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»	4.47	4.67	4.93	3	4.47	4.67	4.93	3

Рис. 9. Раздел «Дополнительное профессиональное образование», подраздел «Рейтинг дополнительных профессиональных программ»

Раздел «Иные мероприятия по профессиональному развитию» представляет собой «календарь мероприятий», формируемый по инициативе организатора (рис. 10).

Иные мероприятия по профессиональному развитию

Поиск иных мероприятий по профессиональному развитию

Направление профессионального развития **13** сентября **Первичная стажировка** ★★★★★

Приоритетные направления

Приоритетные направления

И Служебная стажировка
Калуга

Направления по областям профессиональной деятельности **20** июля **Цикл инструктажей для пользователей СЭД "Дело"** ★★★★★

Направления по областям п...

Иное мероприятие, направленное преимущественно на ускоренное приобретение гражданами служащими новых знаний и умений
Калининград

Направления, соответствующие функциональным обязанностям **10** июня **Практика применения новых кадровых технологий** ★★★★★

Направления, соответствую...

И Семинар
Калуга

Развитие профессиональных и личностных качеств **29** апреля **Управление стрессом** ★★★★★

Развитие профессиональны...

И Тренинг
Пенза

Иные направления **15** апреля **Международная научно-практическая конференция «Публичная служба: правовой и управленческий аспекты»** ★★★★★

Иные направления

И Конференция
Екатеринбург

Субъект Российской Федерации

Субъект Российской Федерац

Вид мероприятия

Статус мероприятия

Рис. 10. Раздел «Иные мероприятия по профессиональному развитию»

Перечень мероприятий формируется эпизодически, кроме того:

- уровень мероприятия в календаре четко не обозначен (по своему составу в календарь включаются как межрегиональные мероприятия (стажировки по лучшим кадровым практикам, конференции), так и внутренние (региональные) мероприятия);
- в настоящее время календарь мероприятий может использоваться только в информационных целях (запись на мероприятие предусмотрена только с внешнего источника, ни в одном из имеющихся мероприятий не была использована);

- фильтр поиска мероприятий содержит достаточно большое количество критериев, не все из которых могут быть востребованы пользователем;
- раздел не связан с личным кабинетом пользователя (добавление мероприятия в персональный календарь, уведомление и напоминание о событии не предусмотрены).

Раздел «Материалы для самостоятельного изучения», подраздел «Обучающие материалы» показал следующие проблемы:

- подраздел «Методические, аналитические и иные материалы образовательного характера» содержит массив обучающих материалов, который формируется в алфавитном порядке (по первой букве в строке с названием), что затрудняет поиск необходимой информации, а имеющиеся 7 «стандартных» фильтров не всегда соответствуют типу материала (например, выбор методических материалов в зависимости от соответствия функциональным обязанностям);
- нет возможности фиксации материалов, с которыми знакомится пользователь, ни для него (перечень недавно просмотренных материалов отсутствует), ни в статистических целях (для кадровой службы, администратора Единого ресурса и т.д.);
- представленные на Едином ресурсе образовательные курсы доступны для изучения на сторонних ресурсах, однако Единый ресурс не имеет интеграции с этими платформами для фиксации прогресса пользователя;
- методические материалы представлены в виде PDF-файлов, которые доступны только для скачивания (просто чтение, запоминание списка используемых материалов и т.д. недоступно);
- полный доступ ко всем материалам Единого ресурса предоставлен для всех пользователей без учета их статуса (в том числе незарегистрированным пользователям).

Подраздел «Информационные ресурсы» содержит перечень ссылок на отдельные информационные ресурсы, которые могут быть использованы пользователями в целях профессионального развития и ссылок на них, а также их краткое описание. Однако не понятен принцип формирования данного подраздела (пользователь не может ни оценить имеющиеся ссылки, ни дать предложения по их дополнению) (*рис. 11*).

Кроме того, в подразделе отсутствует информация о категориях пользователей, которым будут полезны те или иные ресурсы, о необходимости дополнительной реги-

страции или условиях использования предлагаемых материалов. Подраздел не актуализируется (ссылка www.law.edu.ru на портал «Юридическая Россия» не работает).

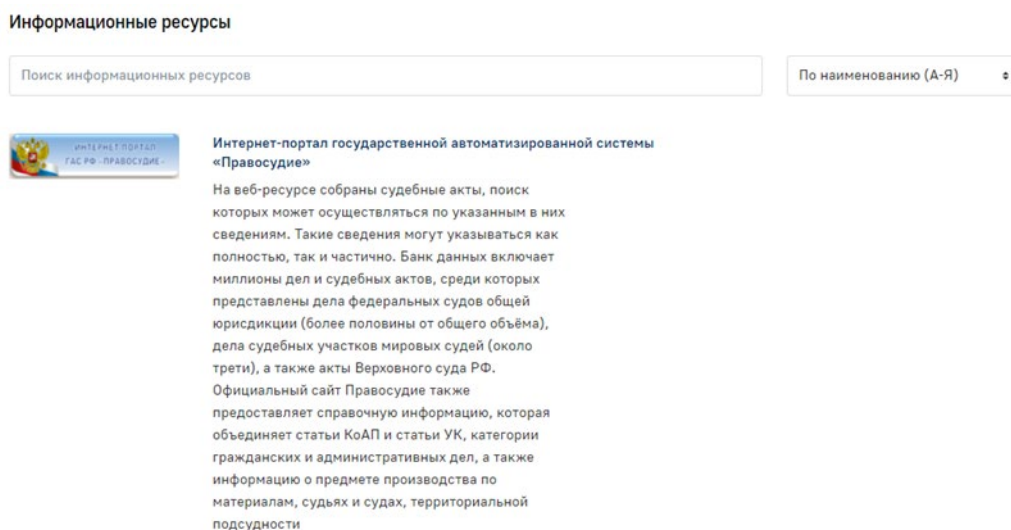


Рис. 11. Раздел «Информационные ресурсы»

Личный кабинет в Единой системе и его связь с Единым ресурсом. Автоматизация процессов в части организации профессионального развития.

Из личного кабинета гражданский служащий имеет возможность перейти на Единый ресурс для подачи заявки на ДПП по образовательным сертификатам (рис. 12).

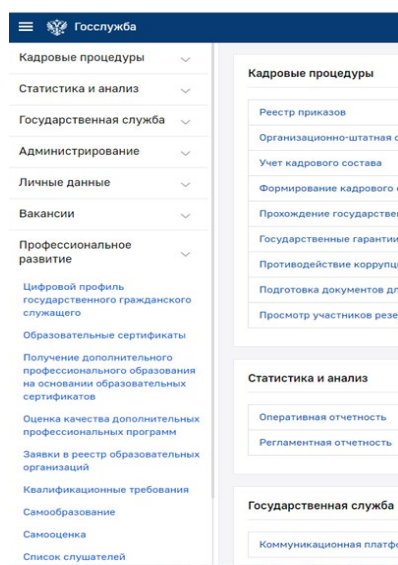


Рис. 12. Переход из личного кабинета Единой системы на Единый ресурс

В личном кабинете Единой системы имеется возможность подать заявку на ДПП в рамках централизованного обучения, однако эта функция в настоящее время не апробирована. Также в личном кабинете присутствует функционал, который служащий не

может и не должен использовать (заявка в реестр образовательной организации и др.). Вместе с тем в личном кабинете есть вкладка «Цифровой профиль», которая не используется (не внесена необходимая информация, система не позволяет его применять).

Таким образом, анализ текущего состояния сервисов демонстрирует невозможность использования Единой системы и Единого ресурса в качестве кадрового инструмента, решающего основные задачи в части профессионального развития без необходимости дублирования работы на бумажных носителях. Кроме того, сервисы являются крайне неудобными в использовании кадровыми службами, государственными служащими, не обеспечивают решение аналитических задач для принятия кадровых решений.

В целях дальнейшего анализа существующих практик организации мероприятий профессионального развития в государственных органах для выявления наиболее общих и острых проблем в масштабах системы государственной гражданской службы предлагается разработать и провести анкетный опрос кадровых служб федеральных и региональных органов власти, основанный на понимании целостности системы профессионального развития гражданских служащих.

2.2. Совершенствование сервисов ЕИСУ КС для профессионального развития органов публичной власти в условиях цифровой трансформации

В настоящее время (особенно если апеллировать к зарубежным практикам) актуализируется потребность качественного изменения как функциональных, так и обеспечивающих подсистем. Направления развития в первую очередь должны быть связаны с оценкой потребностей и формированием пользовательского интерфейса для целевых групп (как в открытом контуре, так и в закрытом). Важна ориентация на управление ожиданиями, потребности ключевых заинтересованных сторон, к которым относятся граждане, государственные служащие, кадровые службы ОГВ, экспертное сообщество и образовательные учреждения. Функциональные подсистемы требуют «донастройки» не только в контексте ожиданий целевых групп. Требуются принципиальные изменения целевой направленности (переход от усеченного варианта кадрового делопроизводства к пространству интерактивного взаимодействия в контуре полного управленческого цикла – от поступления до прекращения государственной службы). Важными становятся возможности интеграции с другими государственными информационными системами и

образовательными платформами, в том числе для организации дистанционного обучения. Система, по сути, должна представлять собой коммуникационную площадку, аккумулирующую ресурсы (в том числе и экспертных, и профессиональных сообществ) для решения как стратегических, так и оперативных задач развития государственной службы в целом.

В качестве направлений совершенствования сервисов Единой системы предлагаем:

- На базе ЕИСУ КС обеспечить возможность проведения онлайн мероприятий. Это во многом решит проблему учета мероприятий данного формата, использования единой (разрешенной регламентами ОГВ) платформы. На сегодняшний день ОГВ используют zoom, вебинар.ру, TrueConf и др., предложения по участию в мероприятиях других организаций становятся проблематичными.
- В личном кабинете ГГС предусмотреть возможность записываться/регистрироваться на мероприятия, которые внесены в «Календарь мероприятий» ЕИР. Далее предусмотреть автоматическую систему оповещения с возможностью добавления в личный календарь и возможность отказа от участия в мероприятии. Кроме того, предусмотреть возможность проставления оценки мероприятию и направления обратной связи по результатам участия.
- В личном кабинете кадровика в ситуации, когда ГГС в ЕИР записывается на мероприятия, автоматически формируется и наполняется отчет – планируемое участие. После проставления ГГС оценки мероприятия и направления обратной связи формируется и наполняется отчет о результатах участия. Тем самым обеспечивается учет активности ГГС и участия в мероприятиях профессионального развития, одновременно формируется рейтинг мероприятий и свод отзывов.
- В личном кабинете кадровика предусмотреть возможность внесения в Календарь мероприятий, которые планирует проводить ОГВ. Процедуру согласования проводить через Методическую поддержку, минуя согласование с Минтрудом России и Аппаратом Правительства Российской Федерации.
- В личном кабинете ГГС предусмотреть автоматическое оповещение о мероприятиях, которые будет проводить ОГВ и проставление соответствующих записей в личном календаре.
- В личном кабинете руководителя предусмотреть функционал по оценке деятельности сотрудников, в том числе по итогам участия в различных мероприяти-

ях профессионального развития, тепловую карту участия сотрудников ОГВ в мероприятиях профессионального развития.

– В личном кабинете кадровика предусмотреть функционал по выгрузке результатов оценки ГГС (самооценки, отзывов руководителей) по итогам участия в мероприятиях профессионального развития, включая иные мероприятия, тепловую карту участия сотрудников ОГВ в мероприятиях профессионального развития, с учетом автоматического сопоставления результатов их оценки.

– В кабинете сотрудника Минтруда России предусмотреть консолидированный отчет о результатах участия госслужащих в мероприятиях профессионального развития с разбивкой по приоритетным направлениям, тематике форматам, организаторам, ГГС (должность, категория/группа), оценки качества, тепловую карту мероприятий профессионального развития с возможностью послойных срезов по приоритетным направлениям, регионам, ОГВ, количеству сотрудников ОГВ, принявших участие в мероприятиях профессионального развития и количеству ОГВ, инициировавших проведение мероприятий профессионального развития на своих площадках.

– Предусмотреть возможность оценки качества иных мероприятий, в которых принял участие ГГС, методом NPS (Net Promoter Score) или индекс потребительской лояльности.

Одним из важнейших вопросов остается проблема кадрового обеспечения, в том числе в части ГГС, непосредственно организующих работу в ЕИСУ КС и ЕИР и отвечающих за работу по профессиональному развитию ГГС. На первый план выходит необходимость их подготовки и сопровождения, как в методологическом, так и в информационном поле. Сотрудников, ответственных за профессиональное развитие, важно своевременно информировать о новых сервисах ЕИСУ КС и ЕИР, важно привлекать их к проработке вопросов совершенствования сервисов, использовать их опыт и мнение для построения качественных и ориентированных на пользователей процессов. Вероятным решением может стать отдельный специализированный сервис или информационный раздел в Единой системе для таких сотрудников.

Обозначенные ранее проблемы тесно связаны с функциональностью, как Единой системы, так и Единого ресурса, что обуславливает необходимость соответствующих предложений по совершенствованию не только содержательной части, но и технологи-

ческой, затрагивая, в том числе процессы, напрямую связанные с организацией профессионального развития.

Предложения в части процесса организации дополнительного профессионального образования ГТС на основании образовательных сертификатов

На *рис. 13* представлен процесс организации дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих на основании образовательных сертификатов при реализации/автоматизации всей цепочки действий в Едином ресурсе.

Организация дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих на основании образовательных сертификатов

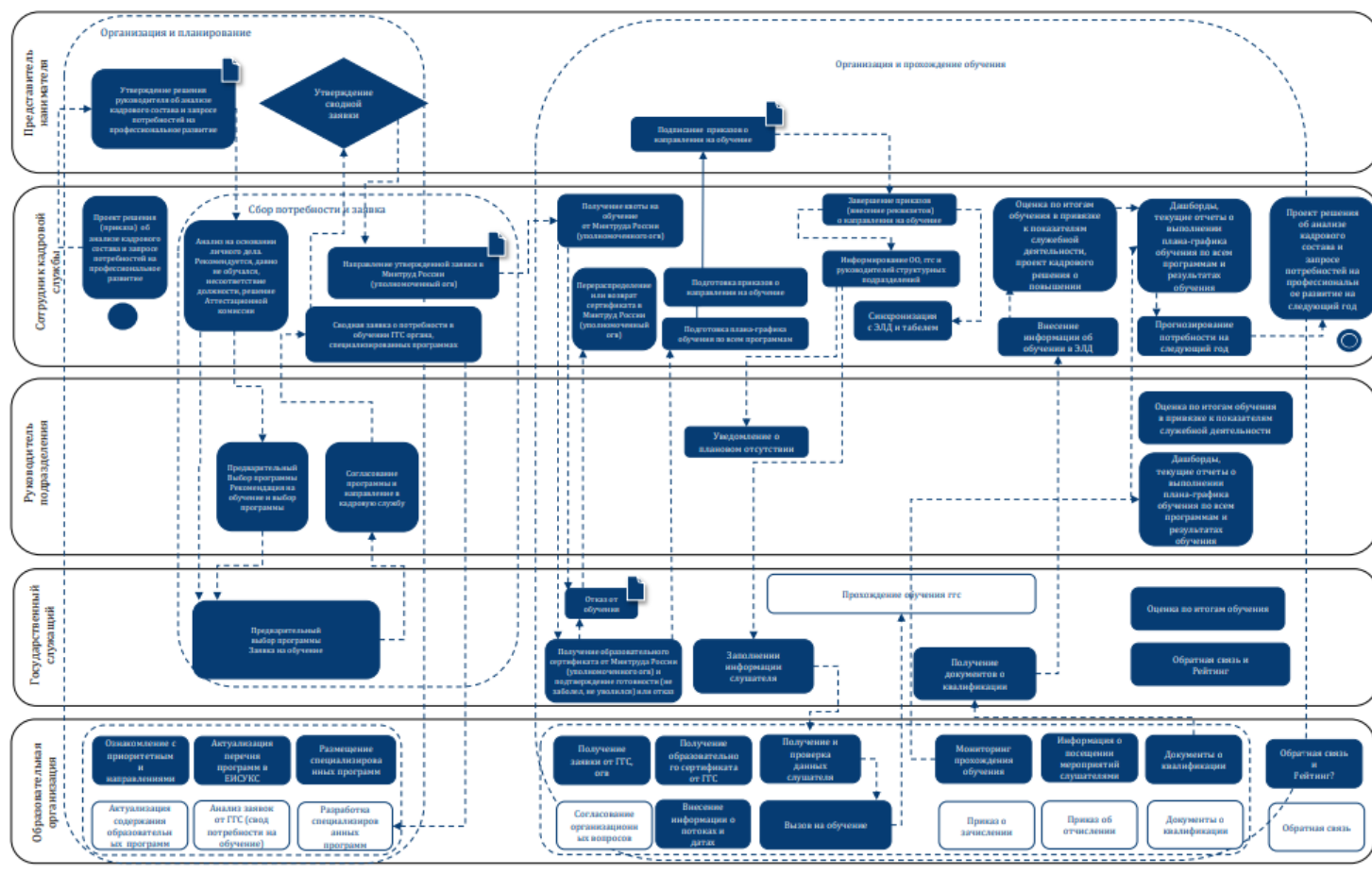


Рис. 13. Процесс организации дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих на основании образовательных сертификатов при реализации/автоматизации всей цепочки действий в Едином ресурсе

Аналогичная модель может быть использована не только в рамках организации дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих на основании образовательных сертификатов, но и при организации централизованного обучения, с учетом незначительных изменений в цепочке процессов.

Еще одним из процессов, рассмотренных в рамках Единого ресурса, стал процесс организации и проведения служебных стажировок. Поскольку служебные стажировки не востребованы в полной мере, то и функциональность Единого ресурса остается невостребованной и нуждается в доработке. Предложения по процессу организации и проведения служебных стажировок при реализации/автоматизации всей цепочки действий в Едином ресурсе представлен на *рис. 14*.

Процесс формирования федерального резерва управленческих кадров и регионального резерва управленческих кадров реализован в Единой системе и не связан с Единым ресурсом (*рис. 15*).

Работа по данному направлению проводится посредством использования сервисов Единой системы и фактически заключается в подготовке заявки на включение в резерв с формированием итогового списка включенных в резерв ГГС. Вместе с тем полагаем, что данный процесс нуждается в проработке в части взаимодействия с Единым ресурсом, поскольку профессиональное развитие лиц, включенных в кадровые резервы, является залогом из успешного продвижения по карьерной лестнице. Кроме того, с учетом наличия отдельных образовательных программ в части подготовки резерва, Единый ресурс должен обеспечивать возможности реализации планирования, отбора и оценки лиц, претендующих на включение в кадровые резервы, мониторинга развития кадровых резервов, а также представлять возможности карьерного прогнозирования, как для сотрудников кадровых служб, так и непосредственно для участников резервов. Таким образом, целесообразно в целом при проработке функционала в Едином ресурсе предусмотреть раздел профессионального развития ГГС и лиц, включенных в кадровые резервы.

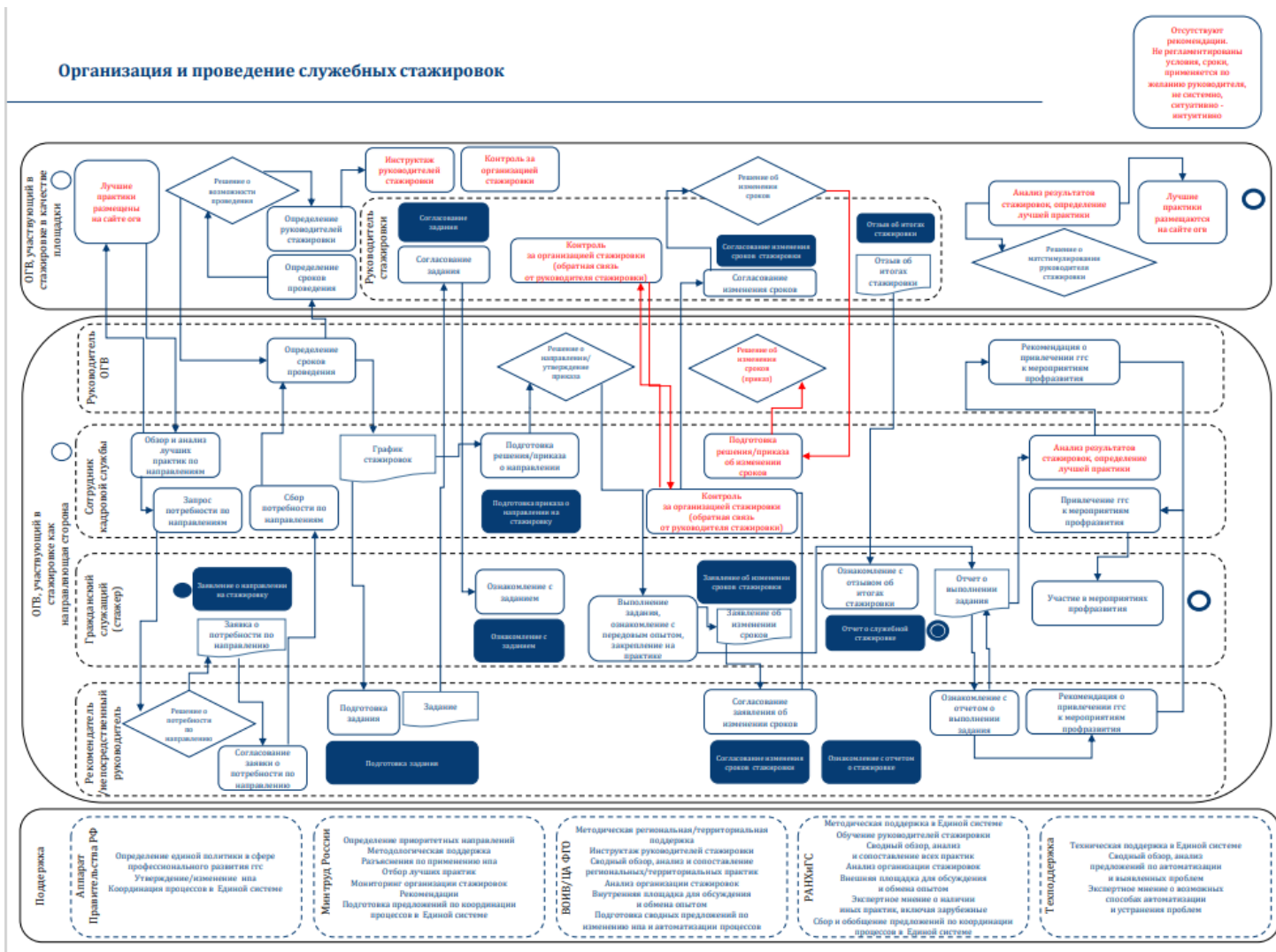


Рис. 14. Процесс организации и проведения служебных стажировок при реализации/автоматизации всей цепочки действий в Едином ресурсе

Формирование федерального резерва управленческих кадров и регионального резерва управленческих кадров

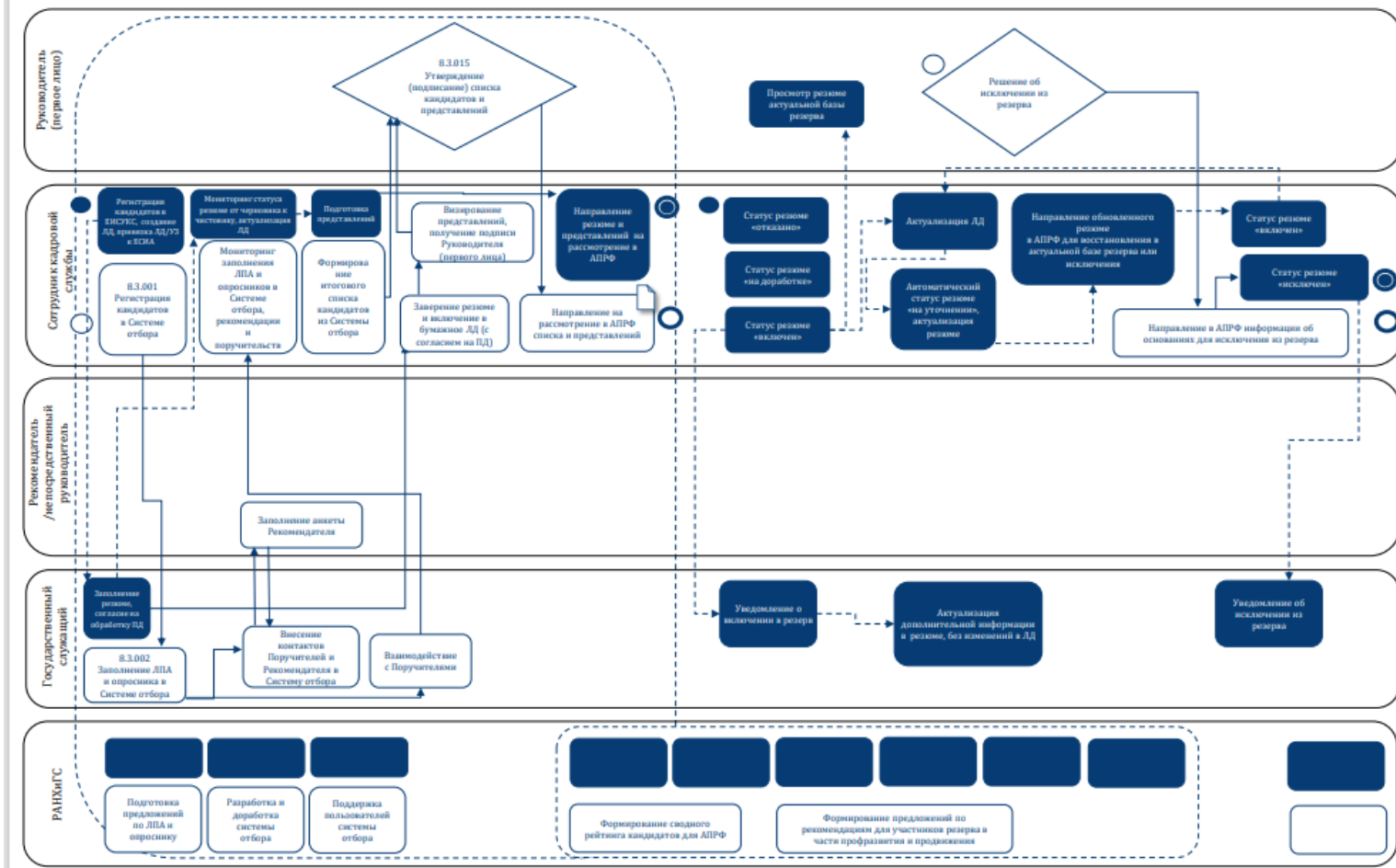


Рис. 15. Процесс формирования федерального резерва управленческих кадров и регионального резерва управленческих кадров

Таким образом, в целях реализации предложений необходимо:

- Формирование обновленного технического задания по доработке Единой системы и Единого ресурса, предусматривающих объединение сервисов платформы Единой системы и Единого ресурса, доработку и совершенствование сервисов.
- Изменение нормативно-правовых актов в связи с объединением платформ и созданием единого реестра образовательных организаций.
- Изменение методологии оценки качества ДПП и обеспечение автоматизации оценки в рамках Единой системы.

Единая система (с учетом обеспечения взаимосвязи с Единым ресурсом) может рассматриваться как единая площадка для профессионального развития государственных гражданских служащих. В ЕИСУ КС возможно проведение первоначальной оценки потребности ГГС в профессиональном развитии, включая проведение первичного анализа данных по различным параметрам (таким как области профессиональной деятельности, стаж работы, уровень должности).

При условии доработки сервисов ЕИСУ КС и ЕИР данная информационная система будет представлять собой цифровую экосистему профессионального развития государственных гражданских служащих, и являться основой формирования единых методологических подходов совершенствования системы профессионального развития.

3. Система профессионального развития органов публичной власти

3.1. Модель уровней зрелости системы профессионального развития органов публичной власти

Изменение подходов к организации системы профессионального развития органов публичной власти обусловлено современными вызовами в сфере государственного управления, включая клиентоцентричность и цифровую трансформацию всей системы.

Лучшие отечественные и зарубежные примеры доказывают, что устойчивость перед вызовами быстроменяющегося мира сохраняют так называемые «обучающиеся» организации. Это организации, которые обучение встраивают в рабочий процесс и используют всевозможные способы и форматы обучения. При этом ставка делается на самообучение и непрерывность как базовые принципы.

Термин «обучающаяся организация» (Learning Organization) ввел в 1990 году американский ученый Петер Сендж в своей книге *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization* («Пятая дисциплина: искусство и практика обучающейся организации» [13]. Обучающиеся организации отличаются системным подходом ко всей деятельности; моделями мышления, при которых происходит идентификация ценностей сотрудников и организации (культура организации и обучения); прозрачными системами управления, построенными на основе коммуникаций и сотрудничества; присутствием командных форматов обучения.

Одним из основных фокусов обучающейся организации является наличие стратегии. Организация должна понимать, какие проблемы она хочет решить при помощи своей трансформации, чего хочет достичь и готова ли она долгое время выделять значительные ресурсы для осуществления этой трансформации. Обучающаяся организация создает условия для личного развития сотрудников, их комфорта и баланса между работой и личной жизнью.

В условиях глобальной цифровой трансформации, увеличения продолжительности жизни, фокуса на устойчивое развитие и необходимости постоянного профессионального развития модель обучающейся организации переосмысливается. Ведущие эксперты в области управления персоналом выделяют следующие особенности современной обучающейся организации:

- среда (климат) развития для всех: основная идея состоит в том, что каждый сотрудник должен развиваться, а не только талантливые (HiPo) и перспективные,
- обучение на рабочем месте как базовый источник новых компетенций,
- осознанное отношение сотрудников к непрерывному развитию (через создание стимульной среды)
- современная технологическая база для обучения (искусственный интеллект, машинное обучение, анализ данных).

Обучающиеся организации руководствуются следующими принципами:

- лидеры/руководители организаций как ролевая модель для сотрудников;
- отношение к ошибкам как к возможности развиваться и обучаться;
- ценность обучения и выделение времени для него и рефлексии результатов;
- возможность для развития и обучения вне зависимости от должности в организации;
- возможность изменить должность и роль в компании;
- возможность обмена знаниями между сотрудниками.

В октябре 2020 года в рамках отчета М. Мишустина о работе Правительства Российской Федерации были озвучены базовые ценности его деятельности: выстраивание всех сервисов государства вокруг потребностей людей, действовать открыто, вести диалог на основе взаимного уважения и доверия, подавать пример этичного поведения, работать командой, невзирая на ведомственные границы, результат должен быть важнее формальных процедур и регламентов [14].

Распоряжением Правительства РФ от 06.10.2021 N 2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года» данные принципы закреплены в статусе стратегической инициативы и названы системы клиентоцентричностью [1].

Данная трансформация возможна при условии изменения культуры государственных органов. Важнейшим инструментом изменения культуры становится обучение и внедрение принципов обучающейся организации в деятельность органов публичной власти.

Анализ текущего состояния системы профессионального развития, представленный в первом разделе, показал, что при наличии достаточного количества лучших практик в этой сфере существует потребность в формировании единых методологических подходов к оценке ситуации и формированию целостной системы профессионального развития государственных служащих.

Одним из способов анализа ситуации в различных сферах является определение индекса качества. Такой инструмент может быть использован применительно к процессам профессионального развития гражданских служащих. В этой связи для анализа среды и культуры обучения возможно использование индекса качества среды профессионального развития государственных служащих. При определении данного индекса предложено оценивать ключевые процессы организации профессионального развития: целеполагание и планирование, организация мероприятий, оценка результативности и мониторинг. Каждый процесс может быть оценен по трем ключевым критериям:

- 1) Ценность обучения – возможность обмена знаниями и переноса в профессиональную деятельность; взаимосвязь профразвития с профессиональной деятельностью и карьерной траекторией.
- 2) Современная среда обучения, индивидуальные потребности – вариативность и разнообразие; наличие разных форматов, направлений, тематик развития; использование современных ИТ-платформ, сервисов (удобные для использования); удобство, доступность и соответствие личным предпочтениям.
- 3) Эффективность управления – управление рисками; безопасность при совершении/возникновении ошибок, наличие обратной связи.

Каждый процесс предлагается оценивать по 10-балльной шкале. Максимальное количество баллов – 90.

Критерии для оценки сформированы с учетом принципов обучающей организации.

На *рисунке 16* представлено предложение по определению индекса качества среды профессионального развития государственных гражданских служащих.

Индекс качества среды профразвития ГГС



Рис. 16. Индекс качества среды профессионального развития государственных гражданских служащих

Наряду с индексом качества среды профессионального развития целесообразно определять уровень зрелости системы профессионального развития в целом.

В этой связи в рамках данной работы была описана модель уровней зрелости системы профессионального развития государственного органа.

Модель содержит описание ключевых элементов процесса профессионального развития гражданских служащих:

- целеполагание;
- требования к государственным гражданским служащим (компетенции);
- анализ потребностей и возможностей;
- планирование;
- организация процесса;
- оценка эффективности мероприятий;
- мониторинг;
- культура обучения.

Для оценки системы профессионального развития государственного органа предлагается использовать следующие уровни:

- начальный (спонтанный, реактивный), который может отражать ситуацию во вновь образованном или упраздняемом ОГВ;
- базовый (регламентированный извне);

- средний (плановый, тактический);
- высокий (связанный с кадровой стратегией/ политикой);
- стратегический (самообучающаяся организация).

Начальный уровень (спонтанный, реактивный) характеризуется отсутствием процедуры целеполагания и анализа потребностей в обучении, оценки эффективности мероприятий, автоматизации процесса. При организации обучения преимущественно учитываются инициативные запросы.

Базовый уровень (регламентированный извне) характеризуется формально-ситуативным целеполаганием, обусловленным инициативой от отдельных руководителей и сотрудников. Автоматизация процессов осуществляется на основе предлагаемых решений извне. Планирование осуществляется на краткосрочную перспективу, на основе формально организованного анализа потребностей в обучении. Для организации процесса используются требования, регламентированные правовыми актами (федеральными, локальными). Оценка эффективности мероприятий профразвития осуществляется формально по внешнему запросу.

Средний уровень (плановый, тактический) характеризуется минимальной степенью информатизации процесса организации профразвития, среднесрочным планированием на основе квотирования и типовых заказов на мероприятия профразвития. Для организации процесса профразвития используются специализированные требования с акцентом на знания и умения. Оценка эффективности мероприятий проводится преимущественно на основе отзывов участников.

Высокий уровень (связанный с кадровой стратегией/ политикой) характеризуется системным целеполаганием, долгосрочным планированием на всех уровнях (включая индивидуальный – ИППР) на основе анализа потребностей и формирования качественного заказа на мероприятия профразвития. На данном уровне присутствует высокая цифровизация процесса профразвития (с возможностями формирования и использования аналитических отчетов для принятия решений). Профессиональное развитие базируется на компетентностной модели (в рамках государственного органа, сферы). Государственные органы нацелены на разработку и использование корпоративных платформ и портфеля программ. Оценка результатов участия в мероприятиях профразвития увязана с оценкой результатов деятельности.

Стратегический уровень (самообучающаяся организация) характеризуется системным стратегическим целеполаганием и планированием, выходящим за рамки

организации и сферы деятельности. При организации профразвития используются компетентностный и ресурсный подходы, присутствует аутсорсинг ряда процессов. Представители организации выступают в качестве экспертов на внешних площадках, демонстрируются лучшие практики и решения в сфере инноваций, управления изменениями и т. п.

Каждому уровню зрелости, начиная с базового, имеет и определённый уровень цифровой зрелости процесса профессионального развития государственных служащих. Так для государственных органов базового уровня зрелости системы профразвития характерна автоматизация бизнес-процессов, попытка выстроить управление за счет использования программного обеспечения.

Среднему уровню зрелости системы профразвития соответствует подход, при котором происходит улучшение ранее автоматизированных процессов путем внедрения информационных технологий, оптимизации и реинжиниринга, а также анализа данных для принятия решений. Тем самым речь идет о цифровизации. Цифровизация предполагает использование оцифрованной информации и цифровых технологий (интернет, мобильные устройства, цифровые сервисы, облачные технологии, большие данные, искусственный интеллект, аддитивные технологии, виртуальная и дополненная реальности и др.) для внесения изменений в бизнес-процессы и бизнес-модели в целях обеспечения роста их эффективности и улучшения качества жизни посредством увеличения скорости обмена, доступности и защищенности информации, возрастания роли автоматизации.

Организации, демонстрирующие переход к высокому уровню зрелости, заняты глубокой реорганизацией бизнес-процессов с широким применением цифровых инструментов для их исполнения. Более системное применение цифровых решений приводит к существенному (в разы) улучшению их характеристик (сокращению времени выполнения, исчезновению целых групп подпроцессов, сокращению ресурсов, затрачиваемых на выполнение процессов) и/или появлению принципиально новых их качеств и свойств. Тем самым речь идет о цифровой трансформации. Результаты автоматизации и цифровизации в виде внутренних автоматизированных и прошедших реинжиниринг процессов, внедренных автоматизированных систем и надежных данных во многих случаях служат основой для цифровой трансформации.

Говоря о цифровом развитии, следует иметь в виду кардинальные изменения технологического уклада в обществе и социуме. Такие изменения заключаются в

увеличении сложности и взаимосвязанности социально-экономической системы на основе роста масштабов и глубины проникновения ИКТ в производство и социальную жизнь людей, которые способствуют экономическому росту, качественному улучшению факторов производства, повышению эффективности использования ресурсов и социальному прогрессу. В результате цифрового развития происходит переход от постиндустриального общества и информационному обществу посредством формирования цифровой экономики гармоничного общества в течение последовательности этапов инфокоммуникационного развития. Можно предположить, что это следующий этап в развитии цифровых технологий, и соответственно речь может идти о переходе на стратегический уровень построения системы управления человеческими ресурсами в целом, включая организации. профессионального развития служащих.

Предложенная модель уровней зрелости системы профессионального развития государственных органов была адаптирована под «Методику повышения эффективности и результативности работы кадровых служб федеральных органов исполнительной власти, включая показатели эффективности использования кадровых резервов» (далее – Методика), разработанную Минтрудом России в 2018 году.

Данная Методика рекомендована к использованию в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов Российской Федерации (письмо от 28 апреля 2018 г. № 18-0/10/П-2957) [15]

Методология оценки эффективности работы кадровых служб исходит из описания направлений кадровой работы, включая профессиональное развитие кадров и использование кадровых резервов.

Каждое направление оценивается по трем группам: наличие в органе определенного перечня необходимых документов; наличие процессов реализации на практике их положений с помощью кадровых технологий; достижение определенных результатов, которые характеризуются индикаторами.

Разработчики заявляют, что методика нацелена на использование процессного подхода в деятельности кадровых служб.

Методика предполагает проведение самооценки государственными органами и определения уровня достижения показателей (базового, среднего, высокого). Анализ результатов дает возможность руководителям органов оценить ситуацию с организацией кадровых процессов, определить направления совершенствования.

Итоги самооценки направляются в Минтруд России. Результаты анализа полученной от государственных органов информации позволяют сформировать общую картину организации кадровой работы на государственной гражданской службе.

На сегодняшний день существует необходимость в актуализации Методики в целом, в том числе в части описания показателей оценки эффективности организации процесса «Профессиональное развитие кадров».

В этой связи предложенная модель уровней зрелости может быть основанием для корректировки Методики Минтруда.

В соответствии с подходом Минтруда в рамках исследования разработаны дополнительные позиции в раздел «Профессиональное развитие кадров».

Для актуализации Методики предлагаем ориентироваться на базовый, средний и высокий уровни модели зрелости системы профразвития государственного органа.

В систему показателей предлагаем внести следующие изменения:

– в раздел «Документы» включить:

- 1) кадровую стратегию / политику;
- 2) утвержденную модель компетенций;
- 3) индивидуальный план профессионального развития (ИППР);
- 4) методику оценки эффективности служебной деятельности;
- 5) методику оценки эффективности мероприятий профразвития;

– в разделе «Процессы»

- 1) заменить «Формирование ежегодного перечня планируемых к проведению мероприятий по профессиональному развитию...» на «Разработка Плана профессионального развития ГГС в соответствии со стратегией госоргана (национальными целями), моделью компетенций (доля мероприятий, поддерживающих стратегическое развитие, соответствующих модели компетенций)»;
- 2) добавить «Оценка эффективности мероприятий профразвития на основе показателей эффективности деятельности непосредственным руководителем (доля руководителей, которые проводят оценку эффективности)»;

– в раздел «Индикаторы» добавить:

- 1) доля мероприятий профразвития, поддерживающих стратегические цели госоргана;

- 2) доля мероприятий профразвития, реализуемых на основе модели компетенций;
- 3) доля ГГС, участвующих в разработке/корректировке/оценке результатов ИППР;
- 4) доля мероприятий профразвития, оказывающих влияние на эффективность служебной деятельности;
- 5) доля руководителей/ГГС, положительно оценивших процесс организации системы профразвития в госоргане.

Использование скорректированной Методики Минтруда наряду с оценкой индекса качества среды профессионального развития позволит определить состояние системы профессионального развития в государственном органе.

В соответствии с задачами исследования была проведена апробация модели уровня зрелости системы профессионального развития государственного органа. В период с июня по октябрь 2021 года в ней приняли участие Администрация Томской области, Казначейство России, Роструд России, Росприроднадзор России, Минтруд России, Росимущество России, Росфинмониторинг России, Минэнерго России.

Апробация предполагала:

- Анализ перечня и содержания нормативных документов, которые созданы и используются в государственных органах для обеспечения функционирования системы профессионального развития гражданских служащих.
- Самооценку представителями государственного органа (руководителями кадровых служб; руководителями подразделений, курирующих вопросы профессионального развития). Самооценка включала анализ показателей модели уровня зрелости, использование методики Минтруда России (с учетом предложений по ее актуализации), а также оценку индекса качества среды профразвития.
- Проведение проектной сессии с представителями государственных органов.

3.2. Рекомендации по совершенствованию системы профессионального развития в органах публичной власти с учетом уровней зрелости

Анализ текущей российской практики функционирования системы профессионального развития государственных служащих позволяет сформулировать следующие предложения по ее совершенствованию и повышению качества образовательных услуг:

- а) Определить единый орган, координирующий вопросы развития кадрового потенциала органов публичной власти, включая утверждение приоритетных направлений профессионального развития. Таким коллегиальным органом может стать Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резервам управленческих кадров. Состав задач, относящихся к компетенции Комиссии, может быть дополнен следующими:
 - формирование единых требований к подготовке государственных и муниципальных служащих, построенных на принципах клиентоцентричности, результативности и практической применимости формируемых компетенций;
 - утверждение приоритетных направлений профессионального развития государственных гражданских и муниципальных служащих;
 - координация деятельности федеральных и региональных органов власти и их эффективного взаимодействия с образовательными организациями в части организации подготовки кадров для органов публичной власти;
 - проведение процедуры аккредитации образовательных организаций, обеспечивающих профессиональное развитие государственных и муниципальных служащих;
 - проведение мониторинга качества реализации программ профессионального развития государственных и муниципальных служащих.
- б) Пересмотреть процессы организации и проведения централизованного обучения федеральных государственных гражданских служащих:
 - совокупный объем мероприятий профессионального развития (дополнительные профессиональные программы и иные мероприятия профессионального развития) для всех уровней категорий и должностей государственной службы должен составлять не менее 100 часов в год;

- для всех категорий должностей государственной службы, за исключением категории «руководители», мероприятия профессионального развития должны проводиться преимущественно в онлайн формате с использованием сервисов Единой системы и обучения на рабочем месте;
- повысить роль и объем реализуемых «иных мероприятий» в профессиональном развитии государственных гражданских служащих (включая форматы наставничества для категории «руководители» и т.п.);
- разработать новые специализированные программы «стратегического уровня» для руководящего звена органов публичной власти. Такие программы должны реализовываться в очном формате, а состав и содержание таких программ утверждаться на заседании Комиссии;
- ввести для государственных служащих, претендующих на замещение управленческих должностей обязательное обучение по новым программам «Эффективный руководитель»:
 - 1) «Линейный уровень» – для действующих или вновь назначенных управленцев ведущей группы должностей (начальники отделов центральных аппаратов и территориальных органов)
 - 2) «Базовый уровень» – для действующих (или готовящихся к назначению) управленцев главной группы должностей (заместители директора департамента и директора департаментов)
 - 3) «Высший уровень» – для действующих (или готовящихся к назначению) управленцев ведущей группы должностей (заместителей министров и иных гражданских служащих, замещающих должности аналогичного уровня)
- нормативно закрепить ответственность руководителей за профессиональное развитие сотрудников (принятие решения о направлении на обучение, обратная связь по итогам мероприятий профессионального развития, планирование карьеры/продвижение);
- ввести обязательность проведения оценки знаний, личностных и профессиональных качеств и занесение результатов оценки в цифровой профиль государственного служащего и формирование планов развития с учетом результатов оценки;

- закрепить влияние результатов профессионального развития на карьерный рост государственного служащего (результаты аттестации, присвоение классовых чинов, продвижением по службе);
- разработать и внедрить эффективные методы мотивации и стимулирования к участию в мероприятиях профессионального развития, в том числе в качестве экспертов и наставников;
- ввести клиентоцентричность в число базовых квалификационных требований для замещения должностей в органах публичной власти с проведением обязательной оценки на входе, при прохождении аттестации и при назначении в порядке должностного роста; установить обязательность прохождения всеми государственными служащими программ, посвященных внедрению в работу государственных органов принципов клиентоцентричности и провести обучение 100% кадрового состава до 2024 года;
- предусмотреть обязательность прохождения вновь принятыми на государственную службу специализированной программы, посвященной основам государственной службы, ценностям, специфике профессиональной деятельности, антикоррупционному поведению и клиентоцентричности;
- расширить практику проведения внутренних и межведомственных стажировок;
- актуализировать методические рекомендации по вопросам профессионального развития;
- разработать стандарт кадрового процесса «профессиональное развитие»;
- проводить на постоянной основе обучение по специализированным программам руководителей и сотрудников кадровых служб.

Для обеспечения совершенствования системы профессионального развития необходима существенная доработка функционала ФГИС ЕИСУКС, Единого информационного ресурса (ЕИР), предназначенного для профразвития; разработка новых цифровых сервисов.

Образовательный портал Единой системы должен являться цифровой образовательной платформой для постоянного профессионального развития, саморазвития, обмена опытом в сфере государственной службы. Элементами образовательной платформы должны быть специально разработанные для размещения в личных кабинетах государственных служащих и в открытом доступе электронные учебные

курсы и материалы для саморазвития. Одновременно образовательный портал Единой системы должен выполнять также роль агрегатора и обеспечивать доступ государственного служащего к электронным курсам и онлайн контенту иных образовательных платформ.

Не менее важной задачей, наряду с развитием образовательного портала, является информационно-аналитическое сопровождение официального сайта Единой системы, который должен стать:

- единым информационным ресурсом для всех кадровых служб органов власти;
 - главным корпоративным порталом органов власти, в ежедневном режиме представляющим информацию, касающуюся всех аспектов деятельности государственных служащих (функции специализированных и деловых СМИ);
 - профессиональной социальной сетью для управленцев, дающей возможность устанавливать горизонтальные связи госслужащих всей страны – аналогом Facebook или LinkedIn для российских управленцев.
- в) Обеспечить единство методик и инструментов оценки личностно-профессиональных качеств госслужащих.

Необходимо выработать единые подходы к формированию, развитию и оценке компетенций государственных служащих, включая данные о личностно-профессиональном развитии. Систематизированные данные позволят упростить процедуры поиска кандидатов для замещения должностей всех уровней и сделают принятие решений о назначении более объективными.

Для решения данной задачи видится целесообразным определить Единый центр компетенций, ответственный за развитие методологии оценки личностно-профессиональных качеств госслужащих; создание системы центров оценки; подготовку и сертификацию специалистов по оценке, их методической поддержке; формирование единых стандартов хранения и использования результатов оценки; содействие федеральным/региональным органам при построении системы кадровых резервов.

Заключение

Федеральный проект «Цифровое государственное управление» в рамках национальной программы «Цифровая экономика» предполагает такие инновации (цифровая трансформация госуслуг, цифровая трансформация госслужбы, цифровые технологии обратной связи и изучения общественного мнения и проч.), реализация которых сопряжена с изменением функций, технологий деятельности и условий труда госслужащих. Распоряжением Правительства РФ от 06.10.2021 № 2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года» в четвертую группу инициатив «Цифровая трансформация» вошли следующие инициативы: госуслуги онлайн, цифровой профиль гражданина, электронный документооборот и другие [1].

Эти трансформации влекут за собой не только необходимость формирования новых компетенций госслужащих, но совершенствования системы организации профессионального развития в целом.

Тем не менее, внедрение новых подходов и форматов к профессиональному развитию в органах публичной власти осложняется по ряду причин. Основным сдерживающим фактором сегодня становится отсутствие готовности работодателя создавать условия для профессионального развития, мотивировать гражданских служащих к обучению, увязывать систему профразвития с другими кадровыми процессами. Все это оказывает влияние на достаточно невысокий уровень мотивации государственных служащих к профессиональному развитию. Совершенствование системы профессионального развития предусматривает выстраивание взаимосвязей со стратегией развития государственного органа (сферы, ведомства), системой оценки и мотивации гражданских служащих, их карьерным развитием. Обновление подходов к организации профессионального развития гражданских служащих начинается с активного включения заинтересованных руководителей, со стратегического целеполагания, использования качественных методик выявления потребностей и планирования профессионального развития гражданских служащих.

Ключевым условием изменения культуры государственной службы в аспекте цифровизации становится формирование готовности государственных органов и самих служащих к цифровой трансформации.

Внедрение новых форматов и подходов к профессиональному развитию в органах публичной власти сдерживается по ряду причин: отсутствие методической готовности грамотно выстраивать контент, но главное – отсутствие организационной готовности работодателя (мотивировать к обучению, встраивать систему профразвития в HR-цикл); низкий уровень мотивации государственных служащих к профессиональному развитию.

В рамках работы в первом разделе работы проведен анализ системы профессионального развития государственных служащих. Анализ предусматривал изучение документов, проведение экспертных сессий, социологического исследования.

Анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность ключевых участников процесса профессионального развития государственных гражданских служащих на федеральном уровне, позволил сделать вывод об отсутствии понятной структуры полномочий. Это отражение существующей ситуации в управлении системой профессионального развития государственных гражданских служащих на федеральном уровне, при которой не сформирован единый центр координации и принятия решений.

Результаты изучения были систематизированы и описаны в контексте процесса прохождения государственной службы, этапов/цикла организации профразвития с учетом федеральных и региональных особенностей.

В апреле 2021 г. на площадке РАНХиГС была проведена проблемно-аналитическая сессия. Результатом обсуждения экспертами (руководители кадровых служб и подразделений, курирующих вопросы профессионального развития в региональных и федеральных государственных органах) проблем организации профессионального развития стало формирование контура необходимых преобразований.

Эксперты констатировали, что в настоящий момент:

- отсутствует кадровая стратегия, в том числе в отношении профессионального развития;
- отсутствуют единые требования к мероприятиям профессионального развития (в том числе программам ДПО), что не позволяет обеспечить качество профессионального развития;
- отсутствует системная оценка потенциала гражданских служащих и результатов их профессиональной деятельности, роль профессионального развития в ней не просматривается;

- отсутствует заинтересованность первых лиц, руководителей ОГВ;
- механизм госзакупок не позволяет выбирать качественных исполнителей образовательных услуг.

Тем самым в рамках исследования было описано текущее состояние системы профессионального развития в контексте процесса прохождения государственной службы, этапов/цикла организации с учетом федеральных и региональных особенностей.

Ключевыми проблемами, требующими решений, являются:

- Отсутствие единого центра принятия решений и формирующего единые методологические подходы к организации профессионального развития гражданских служащих.
- Низкая степень включенности руководителей государственного органа и непосредственных руководителей в процесс организации профессионального развития.
- Слабая корреляция потребности в профессиональном развитии со стратегическими целями системы государственного управления в целом и целями деятельности государственного органа.
- Отсутствие единой и понятной методики выявления потребности в профессиональном развитии (в основном при определении потребности преобладает формальный или ситуативный подход).
- Отсутствие цифровых сервисов для выявления потребностей в обучении и планировании мероприятий профессионального развития.
- Отсутствие цифровых сервисов для обеспечения эффективной коммуникации между государственными органами, образовательными организациями и другими интересантами.
- Отсутствие взаимосвязи профессионального развития гражданских служащих и его результатов с оценкой служебной деятельности, карьерным продвижением и другими кадровыми процессами.
- Недостаточный уровень мотивации гражданских служащих к профессиональному развитию.

Для совершенствования всей системы профессионального развития госслужащих существенное значение имеет цифровизация данного кадрового процесса.

В рамках второго раздела детально изучены сервисы Единой системы и Единого информационного ресурса, разработаны предложения по их совершенствованию.

На сегодняшний день данные сервисы находятся в стадии доработки. Кадровые службы не имеют представления, компетенций по их использованию. По итогам экспертного обсуждения и тестирования модуля «Профессиональное развитие» Единой системы сформулированы вопросы и предложения по доработке.

Направления развития в первую очередь должны быть связаны с оценкой потребностей и формированием пользовательского интерфейса для целевых групп (как в открытом контуре, так и в закрытом). Важна ориентация на управление ожиданиями, потребности ключевых заинтересованных сторон, к которым относятся граждане, государственные служащие, кадровые службы ОГВ, экспертное сообщество и образовательные учреждения. Функциональные подсистемы требуют «донастройки» не только в контексте ожиданий целевых групп. Требуются принципиальные изменения целевой направленности (переход от усеченного варианта кадрового делопроизводства к пространству интерактивного взаимодействия в контуре полного управленческого цикла – от поступления до прекращения государственной службы). Важными становятся возможности интеграции с другими государственными информационными системами и образовательными платформами, в том числе для организации дистанционного обучения. Система, по сути, должна представлять собой коммуникационную площадку, аккумулирующую ресурсы (в том числе и экспертных, и профессиональных сообществ) для решения как стратегических, так и оперативных задач развития государственной службы в целом.

В период с июня по август 2021 года проведена работа по тестированию и экспертному обсуждению сервисов Единой системы, включая сайт, открытую и закрытую части Единой системы (модуль «Профессиональное развитие»), а также содержание и возможности Единого ресурса.

В работе подробно описаны недостатки всех разделов ЕИР и Единой системы, разработаны схемы следующих процессов:

- организация дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих на основании образовательных сертификатов;
- организация и проведения служебных стажировок;

- формирование федерального резерва управленческих кадров и регионального резерва управленческих кадров.

В первую очередь необходима интеграция Единого ресурса и Единой системы в интересах пользователей, в том числе:

- изменение концепции работы с материалами Единого ресурса: от общего доступа к информации к реальным сервисам для зарегистрированных пользователей Единой системы (прежде всего – действующих ГГС и претендентов);
- доработка личного кабинета пользователя (в том числе «подстройка» возможностей системы под конкретного пользователя с учетом функционала по замещаемой или желаемой должности (для гражданских служащих и претендентов) или запроса (для представителей кадровых служб и образовательных организаций);
- настройка мобильного приложения как полноценного личного кабинета пользователя (доступ ко всем сервисам Единой системы, в том числе к ресурсам в сфере профессионального развития).

При условии доработки сервисов ЕИСУ КС и ЕИР данная информационная система будет представлять собой цифровую экосистему профессионального развития государственных гражданских служащих, и являться основой формирования единых методологических подходов совершенствования системы профессионального развития.

Основное внимание в третьем разделе уделено описанию модели зрелости системы профессионального развития государственных органов и ее апробации. Предлагаемая модель с одной стороны может стать основанием для разработки единых методологических подходов к совершенствованию системы профессионального развития, с другой стороны, позволит государственным органам оценить текущую ситуацию и сформировать план перехода на более высокий уровень.

Модель содержит описание ключевых элементов процесса профессионального развития гражданских служащих:

- целеполагание;
- требования к государственным гражданским служащим (компетенции);
- анализ потребностей и возможностей;
- планирование;
- организация процесса;

- оценка эффективности мероприятий;
- мониторинг;
- культура обучения.

Для оценки системы профессионального развития государственного органа предлагается использовать следующие уровни:

- начальный (спонтанный, реактивный), который может отражать ситуацию во вновь образованном или упраздняемом ОГВ;
- базовый (регламентированный извне);
- средний (плановый, тактический);
- высокий (связанный с кадровой стратегией/ политикой);
- стратегический (самообучающаяся организация).

Предложенная модель уровней зрелости системы профессионального развития государственных органов была адаптирована под «Методику оценки показателей повышения эффективности и результативности работы кадровых служб федеральных органов исполнительной власти, включая показатели эффективности использования кадровых резервов» (далее – Методика), разработанную Минтрудом России в 2018 году.

В соответствии с задачами исследования была проведена апробация модели уровня зрелости системы профессионального развития государственного органа. В период с июня по октябрь 2021 года в ней приняли участие Администрация Томской области, Казначейство России, Роструд России, Росприроднадзор России, Минтруд России, Росимущество России, Росфинмониторинг России, Минэнерго России.

Апробация предполагала:

- Анализ перечня и содержания нормативных документов, которые созданы и используются в государственных органах для обеспечения функционирования системы профессионального развития гражданских служащих.
- Самооценку представителями государственного органа (руководителями кадровых служб; руководителями подразделений, курирующих вопросы профессионального развития). Самооценка включала анализ показателей модели уровня зрелости, использование методики Минтруда России (с учетом предложений по ее актуализации), а также оценку индекса качества среды профразвития.

– Проведение проектной сессии с представителями государственных органов. Целью данного мероприятия являлась разработка на основе полученных результатов самооценки проектных решений по совершенствованию системы профразвития госслужащих в госоргане. Предложения проектировались с использованием описания уровней зрелости.

В ходе апробации модели зрелости и анализа текущей ситуации в организации профессионального развития гражданских служащих в целом, сформулированы детальные предложения (план действий) по совершенствованию целостной системы по следующим направлениям:

- создание системы (механизма) межведомственной координации в сфере профессионального развития государственных служащих и управленческих кадров (в рамках мероприятий централизованного профразвития);
- создание единого федерального организационно-методического центра, координирующего усилия (работы) государственных органов власти, образовательных и иных организаций, экспертов в сфере профессионального развития;
- обеспечение целенаправленного планирования мероприятий по профессиональному развитию на основе данных цифрового профиля гражданского служащего и цифрового профиля должности гражданской службы в федеральной государственной информационной системе в области государственной службы;
- оптимизация алгоритма определения потребности государственных органов в профессиональном развитии гражданских служащих;
- совершенствование порядка разработки приоритетных направлений профессионального развития федеральных гражданских служащих и реализуемых в централизованном порядке в их рамках дополнительных профессиональных программ и электронных курсов;
- разработка требований к ДПП и дистанционным курсам, организуемым в централизованном порядке для федеральных гражданских служащих;
- разработка и внедрение методики мониторинга качества и рейтинга мероприятий по профессиональному развитию (дополнительных профессиональных программ) в рамках Единого ресурса;

- разработка перечня стимулирующих мер, направленных на повышение мотивации госслужащих к профразвитию;
- внедрение цифровых технологий и платформенных решений по планированию, организации и мониторингу мероприятий по профессиональному развитию гражданских служащих с использованием сервисов ЕИСУКС.

Для реализации подготовленных предложений целесообразно создание Центра научно-методического обеспечения развития государственной службы (Центр развития госслужбы). Данный Центр предложено создать на базе ведущей образовательной организации (например – РАНХиГС) с целью экспертно-аналитического и научно-методического обеспечения реализации функций по развитию государственной службы, подготовке кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих и управленческих кадров.

Свою деятельность планируемый Центр развития госслужбы будет осуществлять в соответствии с задачами, определенными Администрацией Президента РФ во взаимодействии с заинтересованными ФГО, а также ведущими образовательными и научными организациями. Решения и предложения Центра в обязательном порядке будут формироваться в ходе организации экспертного обсуждения, выработки единых подходов и комплексных решений с заинтересованными ФГО и организациями, их обоснования на основе всесторонней оценки состояния и опыта развития государственной службы в России и за рубежом.

Данные предложения приняты во внимание и используются для разработки проекта Указа Президента РФ «Основные направления развития государственной гражданской службы на 2022-2024 гг.» и дорожной карты его выполнения.

Благодарности

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202110070028?index=1&rangeSize=1> (дата обращения – 2021-09-15).
2. Глухова К.И., Бекмансурова А.А., Кучина Т.Н. Порядок действий при автоматизации бизнес-процессов // Chronos: естественные и технические науки. – 2020. – № 5. – С. 9-10.
3. Стратегия цифровой трансформации: написать, чтобы выполнить. 2021. URL: <https://strategy.cdto.ranepa.ru/>
4. Каменева В.В. Цифровая экономика, цифровизация и цифровая трансформация // СКИФ. Вопросы студенческой науки. – 2020. – № 2. – С. 377-381.
5. Данилова Л.Н., Ледовская Т.В., Солянин Н.Э., Ходырев А.М. Основные подходы к пониманию цифровизации и цифровых ценностей // Вестник Костромского государственного университета. Серия: Педагогика. Психология. СоциокINETика. – 2020. – Т. 26. – № 2. – С. 5-12.
6. Акаткин Ю.М., Ясиновская Е.Д. Цифровая трансформация государственного управления. Датацентричность и семантическая интероперабельность. – М., 2019. URL: <https://www.rea.ru/ru/news/SiteAssets/prepint-monografii.pdf> (дата обращения – 2021-10-24)
7. Кузовкова Т.А, Кухаренко Е.Г., Салютин Т.Ю. Обоснование эволюции критериев цифрового развития экономики и общества // Экономика и качество систем связи. – 2019. – № 2. – С. 13-20.
8. Земскова И.А. Цифровое развитие общества в России: государственный и бизнес-аспекты // Вестник саратовского государственного социально-экономического университета. – 2020. – № 2. – С. 13-15.
9. Плякин А.В., Орехва Е.А. Развитие и трансформация в структуре движения национального хозяйства // Известия саратовского университета. новая серия. серия: экономика. управление. право. – 2008. – Т. 8 – № 2. – С. 3-12.
10. <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/46/> (дата обращения – 2021-04-19).
11. <https://ac.gov.ru/news/page/cifrova-a-transformacia-v-rossii-itogi-2020-goda-i-perspektivy-razvitiia-26801> (дата обращения – 2021-04-19).
12. https://cdto.ranepa.ru/digital_turn_research/vstupitelnoe-slovo-ksenii-tkachevoj-i-mariny-zhunich (дата обращения – 2021-04-19).

13. Peter M. Senge The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization. NY: Random House Publishing Group. 2010. 464 p.
14. <https://rg.ru/2020/07/22/mishustin-ozvuchil-bazovye-cennosti-pravitelstva.html> (дата обращения – 2021-10-24).
15. <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/strategy/1/> (дата обращения – 2021-10-24).

В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ
РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ
ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ
ИННОВАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ