

Совершенствование дополнительной профессиональной подготовки государственных служащих в Российской Федерации

Improvement of Additional Professional Training of Civil Servants in the Russian Federation

Т. ГАЛИУЛЛИН

Галиуллин Тимур Талгатович, канд. соц. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан. E-mail: titaga@mail.ru

Статья посвящена проблеме совершенствования методов дополнительной профессиональной подготовки государственных служащих органов государственной власти. Проведен анализ законодательства в области профессиональной подготовки государственных служащих, предложены методы и направления повышения эффективности приобретения профессиональных навыков и умений. Предложена программа применения agile-метода в системе государственного управления.

Ключевые слова: профессиональная подготовка государственных служащих, профессиональные навыки и умения, управление государственной службой, agile-метод.

The article is devoted to the problem of improving the methods of professional training of civil servants in government bodies. The analysis of legislation in the field of professional training of civil servants is carried out, methods and directions of increasing the efficiency of acquiring professional skills and abilities are proposed. A program for the application of the agile method in the public administration system is proposed.

Key words: professional training of civil servants, professional skills and abilities, civil service management, agile method.

Введение

Актуальность развития и совершенствования дополнительной профессиональной подготовки государственных служащих обусловлена рядом причин. Во-первых, постоянное и последовательное реформирование системы государственного управления требует регулярной подпитки органов государственной власти высококвалифицированными специалистами. Во-вторых, оптимизация системы органов власти, в том числе и сокращение количества государственных служащих в них, должна не просто создавать конкурентную среду среди чиновников, а сохранять достойных и эффективных сотрудников.

Необходимость формирования более профессиональной команды государственных служащих, их миссии в служении на благо страны, а также ужесточение требований к гражданству высших чиновников были анонсированы В. Путиным еще в послании к Федеральному Собранию в 2020 г. А в Послании 2021 г. отмечается важность создания через три года условий, при которых ключевые государственные услуги должны предоставляться онлайн в режиме 24/7: «уже в следующем году мы должны внедрить принципы “социального казначейства”» [3]. Современная научная литература в недостаточной мере освещает данную проблему, в основном акцентируя внимание на применении классических методов дополнительной профессиональной подготовки государственных служащих. Цель данной работы – предложить рекомендации по апробированию современных подходов, успешно используемых в сфере крупного бизнеса, для дополнительной профессиональной подготовки государственных служащих в органах государственной власти.

Методы исследования

В качестве методов исследования использовались такие инструменты, как системный анализ нормативно-правовых актов в сфере профессиональной подготовки государственных служащих, а также сравнительный анализ agile-метода в бизнес-сфере и органах государственного управления. Разработка практических рекомендаций применения agile-метода опирается на его эффективную апробацию в частных и государственных корпорациях за рубежом.

Обсуждение

Проведем небольшой исторический экскурс по развитию системы законодательства в области профессиональной подготовки государственных служащих. В 2002 году была принята федеральная программа формирования системы государственной службы в Российской Федерации, главной целью которой обозначалось упорядочение современного законодательства и разработка эффективных механизмов кадровой работы. Эта программа, по сути, заложила основы формирования устойчивого кадрового состава государственных служащих. Данная программа в дальнейшем была продлена до 2008 года, однако, к сожалению, не все поставленные задачи были выполнены.

Тем не менее, 27 июля 2004 года выходит федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [9]. Для ситуации начала 2000-х годов этот закон был если не прорывным, то как минимум необходимым. Закон «Об основах государственной службы» [8] 1995 года уже потерял свою актуальность, а реформа государственного управления требовала профессиональной системы государственной службы. В соответствии с новым законом реализация программ развития государственной гражданской службы была закреплена за федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации.

Следующим важным шагом стал Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 261 «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)”» [7]. В целом, закон подтвердил и продолжил основные тезисы предыдущих программ, в том числе касающихся повышения эффективности профессиональной деятельности государственных служащих. Однако программа предусматривала еще один очень важный момент: формирование государственной службы как целостного государственно-правового института и создание модели управления государственной службой в Российской Федерации.

На наш взгляд, программа позволила сформировать единую комплексную систему государственной службы как государственного института с одной стороны, с другой – унифицировала нормативно-правовую базу гражданской службы. Однако основная цель – создание модели управления государственной службой, так и осталась нереализованной. На наш взгляд, это серьезное упущение. Дело в том, что сформированная нормативная база в области государственной службы обеспечила профессиональную деятельность действующих чиновников, но фактически упустила вопрос подготовки и совершенствования профессиональных навыков государственных чиновников. Внедрение в систему государственного управления специального органа управления государственной службой, как одного из элементов модели, указанной в программе, могло закрепить за ним функцию подбора, подготовки и совершенствования профессионального кадрового резерва в государственном управлении. Такой орган сегодня действует во многих странах, в том числе и у нашего ближайшего соседа – Республики Казахстан.

Поэтому созданная в ходе реформ нормативная модель государственной службы требовала дальнейших решительных изменений: создания модели эффективной государственной службы, ориентированной на конечный результат.

Важным этапом развития дополнительной профессиональной подготовки государственных служащих в России можно считать изданный в 2016 году Указ Президента Российской Федерации № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы на 2016–2018 годы» [4]. По сути, впервые были закреплены такие направления развития, как повышение качества формирования кадрового состава государственной службы в

Российской Федерации, решение проблемы профессионального саморазвития служащих, повышение престижа гражданской службы, а также повышение эффективности борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы. Идея постоянного профессионального обучения служащих, так называемая концепция «lifelong learning», принятая на вооружение крупными зарубежными корпорациями еще в конце XX столетия, постепенно начинает реализовываться и в России. Так, Указ Президента Российской Федерации от 21 февраля 2019 года № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации» [5] обозначает: профессиональное развитие гражданского служащего должно осуществляться в течение всего периода прохождения службы. Теперь утвержденными формами профессионального развития чиновников, помимо профессиональной переподготовки и курсов повышения квалификации, становятся семинары, мастер-классы, тренинги, иные мероприятия, способствующие ускоренному приобретению новых знаний, умений и навыков. Перечень мероприятий дополнен такими формами дополнительного образования, как круглые столы, конференции, стажировки и т.д. И, наконец, Указ Президента Российской Федерации от 31 августа 2020 г. № 536, утвердивший «Положение о порядке организации экспериментов, направленных на развитие федеральной государственной гражданской службы» [6], который предоставил руководителям органов государственной власти карт-бланш на то, чтобы внедрять, апробировать современные подходы дополнительной профессиональной подготовки государственных служащих, в том числе с применением методов информационных и цифровых технологий.

Профессиональная подготовка гражданских служащих – это процесс обучения граждан на профессиональным знаниям, умениям и навыкам, необходимым для надлежащего исполнения им должностных функций и полномочий по замещаемой должности государственной службы [9]. Речь идет о профессиональной аттестации государственных служащих, повышении квалификации, профессиональной переподготовке, стажировках, которые осуществляются в течение всего периода прохождения им гражданской службы. Если эти виды обучения можно отнести к нормативным показателям профессиональной подготовки государственных служащих, и они регулярно применяются, то проблемы приобретения умений и навыков – это вопросы качества управления персоналом на государственной службе того или иного органа власти. Послание Президента 2021, а также нормативно-правовые акты, упомянутые выше, предписывают необходимость постоянного повышения эффективности профессиональных навыков и умений государственных служащих, по сути, требуют выводить их на новый, современный, уровень. Однако для этого нужно провести очень серьезную работу.

Результаты исследования

Во-первых, сохраняется важность и необходимость создания специального органа управления государственной службой (агентство, министерство, управление), подотчетного непосредственно Президенту Российской Федерации. Одной из целей данного органа станет координация деятельности органов исполнительной власти по профессиональной подготовке кадров государственной службы, в том числе обеспечение качественного подбора, учета, продвижения, ротации, повышения квалификации, дополнительного профессионального обучения государственных служащих.

Во-вторых, ссылаясь на Послание Президента РФ 2021 года о качестве предоставления государственных услуг, очень важно регулярно применять современные методы управления персоналом государственной службы, обеспечивать профессиональное обучение чиновников, освоение новых навыков и умений.

Среди современных направлений освоения профессиональных навыков чиновниками интересными представляются методы, используемые в крупных и средних частных или полугосударственных корпорациях. Например, представляется интересным направление, пока еще практически не используемое в системе российской государственной службы – метод agile.

Согласно мнению некоторых исследователей, agile (с англ. agile – быстрый, проворный) – совокупность принципов и подходов, направляющих ресурсы и возможности организации на

быстрое создание продуктов, необходимых клиенту [1]. Agile – это не столько отдельная методология, сколько собирательное название различных методик и подходов к управлению.

Основная цель agile-метода заключается в развитии цифровых технологий в госуправлении. Принятие концепции «сервисного государства» [2] версии 2.0 и внедрение сервиса «Госуслуги» (gosuslugi.ru) стало для этого хорошим подспорьем. Новой задачей теперь становится необходимость постоянного обучения госслужащих умению работать в новой цифровой среде с применением современных HR-технологий. В соответствии с Положением о порядке организации экспериментов, направленных на развитие государственной гражданской службы, упомянутым выше, agile-метод представляется одним из наиболее привлекательных.

По нашему мнению, применение agile-метода необходимо разделить на несколько этапов.

1. Подготовительный этап.

- Сбор команды единомышленников. В системе государственной службы можно собрать команду в приказном порядке, но это может встретить внутреннее сопротивление персонала и закончиться провалом эксперимента.

- Определение модератора (руководителя), ответственного за внедрение и реализацию проекта.

- Поиск, подбор и анализ научно-технической базы, ее детальное изучение.

- Проработка методов и способов взаимодействия со смежными органами власти, органами контроля, а также, при необходимости, с внешним аудитом.

- Получение административной поддержки. Пока принцип «инициатива наказуема» никто не отменял.

2. Пробный запуск.

- Формирование команды. В процессе подготовки некоторые сотрудники могут выбыть или, наоборот, появятся новые.

- Формирование правил и норм поведения на время проведения эксперимента, обозначение временных рамок.

- Разработка критериев оценки профессиональной деятельности сотрудников, участвующих в эксперименте.

- Реализация новой идеи – это колоссальные временные издержки. Важно придерживаться современного принципа work life balance: сохранения оптимального баланса профессиональной деятельности и отдыха (личной жизни).

- Формирование и утверждение критериев оценки эффективности деятельности персонала на период проведения эксперимента.

3. Оказание государственной услуги.

- Подсчет количественных и качественных показателей эффективности. Оценка метрики эффективности: заданная цель – конечный результат. При этом необходимо учесть, что критерии оценки эффективности могут постоянно меняться.

- Оценка внутренней работы персонала: уровень удовлетворения результатом, степень умственных или физических затрат и пр.

- Итоговый опрос конечного потребителя услуги о качестве проведенной работы (по типу звонка из банка, от автодилера и пр.)

- При успешном проведении эксперимента проработать механизмы применения agile-метода на регулярной (постоянной) основе.

Метод agile сегодня в том или ином виде применяется в системе государственной службы многих стран, но особенно эффективно себя зарекомендовал в Великобритании, США, Австралии, где одними из первых начали применять практику цифрового государственного управления. Например, практика внедрения agile-метода в США нашла качественное применение в ФБР при обработке документов, и в Минфине (проект рассчитан до конца 2022 г.), где поставлена задача реализации автоматического формирования квартальных отчетов о расходах федеральных агентств.

Внедрение методов agile в практику государственной службы в Российской Федерации, скорее всего, будет вступать в противоречие с действующими нормами, которые уже закреплены в законодательных актах. Особенно если речь идет о проектах, предусматривающих жесткое финансирование, материальное обеспечение и конкретные сроки исполнения. Применение классических методов в управлении (тех, что предусмотрены нормативно-правовыми актами) в противовес современным и гибким, используемым в бизнесе, существенно ограничивает возможность внедрения agile-метода в практику государственной службы Российской Федерации. Однако ситуация меняется достаточно быстро (современные федеральные и региональные нормативно-правовые акты это подтверждают) и, возможно, уже скоро указанные ограничения потеряют свою актуальность.

Литература

1. Навигатор цифровой трансформации: Agile-подход в государственном управлении: электронное издание / под ред. Е. Г. Потаповой. М.: РАНХиГС, 2019. 13 с.
2. Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328854/a271d78d1ffdada42a2a6ab3c10fa3bb10166f0f/
3. Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/65418>
4. Указ Президента Российской Федерации от 11.08.2016 г. № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы на 2016–2018 годы» [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41183>
5. Указ Президента Российской Федерации от 21.02.2019 г. № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43993>
6. Указ Президента Российской Федерации от 31.08.2020 г. № 536 «Положение о порядке организации экспериментов, направленных на развитие федеральной государственной гражданской службы» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45851>
7. Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2009/03/13/programma-dok.html>
8. Федеральный закон от 31.07.1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) (утратил силу) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/10103884/>
9. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и дополн.) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/12136354/>