

© Людмила Анатольевна Запольнова,
канд. юрид. наук, доцент,
Владимирский филиал РАНХиГС
e-mail: ezapolnova@hotmail.com

Zapolnova Lyudmila A
Candidate of Law Sciences,
Associate Professor,
Vladimir Branch of RANEPa,
Vladimir

К ВОПРОСУ РАЗВИТИЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

To the issue of developing human resources capacity of the civil service

Аннотация: в статье поднимаются проблемы необходимости развития кадрового потенциала государственной гражданской службы как эффективного механизма совершенствования государственного управления, исследования развития кадрового потенциала государственной гражданской службы в эпоху цифровой трансформации, выявления проблем реализации мероприятий в данном направлении и разработки предложений по их совершенствованию.

Annotation: The article raises the problems of the need to develop human resources capacity of the civil service as an effective mechanism for improving public administration, the study of the development of human resources of the public civil service in the era of digital transformation, the identification of problems of implementation of measures in this direction as well as the development of proposals concerning their improvement.

Ключевые слова: государственное управление, государственная гражданская служба, кадровая политика, кадровый потенциал, цифровая трансформация.

Keywords: public administration, public civil service, personnel policy, human resources capacity, digital transformation.

В настоящее время реформа государственной гражданской службы проходит в эпоху передовых технологий, а повсеместный процесс их внедрения предъявляет уже совсем иные требования к системе государственного управления.

Следует уточнить, что под государственной кадровой политикой понимается последовательная деятельность государства по рациональному использованию государственных и муниципальных служащих с учетом состояния развития управленческого аппарата, говоря иными словами, это генеральный курс работы с кадрами, то есть выражающая интересы населения государственная стратегия по формированию, развитию и рациональному использованию кадрового потенциала государственных и муниципальных органов.

По мнению профессора В. А. Сулемова¹, кадровую политику государства можно рассматривать как «совокупность различных социальных функций», она является одновременно и эффективным инструментом сохранения и укрепления целостности страны, и элементом «саморегуляции жизнедеятельности населения».

В теории управления понятие «потенциал» имеет множество значений. Некоторые исследователи рассматривают «потенциал» как показатель, отражающий сущность методологических основ реальных процессов и явлений определенного объекта или системы².

¹ Сулемов В. А. Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии: монография. – М. : РАГС, 2006. – 388 с.

² Одегов Ю. Г. Кадровая политика и кадровое планирование: учебник для академического бакалавриата. – М. : Юрайт, 2016. – 202 с.

В Большой советской энциклопедии термин «потенциал» определяется как средства, запасы и источники, которые могут быть использованы для достижения определенных целей, а также определенные возможности в конкретной области лица, общества или государства. Что касается понятия «кадровый потенциал», то на сегодняшний момент единая интерпретация данной дефиниции отсутствует. Это связано с некоторым отождествлением данного понятия с понятиями «трудовые ресурсы», «трудовой потенциал», «человеческий потенциал». Понятие «трудовые ресурсы» можно рассматривать как часть населения страны, которая благодаря своему образованию, профессионально-квалификационному уровню, психофизиологическому состоянию способна осуществлять общественно полезную деятельность. Трудовой потенциал определяется количеством трудоспособного населения, имеющегося в настоящее время или прогнозируемого в будущем у предприятия, региона или страны³.

Человеческий потенциал определяется как реализуемый в различных сферах деятельности и отраженный в общекультурной и профессиональной компетентности запас физического и нравственного здоровья, накопленный населением⁴.

По мнению профессора В. А. Сулемова, кадровый потенциал – это резерв невостребованных в данный момент способностей и качеств людей, интегрированные, в том числе неиспользуемые, профессионально-личностные способности работников⁵.

Реализация кадровой политики в системе государственной службы осуществляется посредством своевременного анализа содержательного, структурного и функционального компонентов кадрового потенциала государственной службы.

Среди научных исследователей существуют разные подходы к определению основных функций управления кадровым потенциалом и кадровым обеспечением. Управление профессионально-должностным и профессионально-компетентностным развитием служащих предполагает наем кадров, отбор, адаптацию новых сотрудников, профессиональное обучение, реализацию мероприятий по мотивации работников, создание комфортных условий труда, управление деловой карьерой⁶.

Ключевым вопросом является соответствие прогноза кадрового потенциала конкретного органа власти прогнозируемым изменениям объема целей, задач и технологий исполнения государственных функций (рис. 1).

³ Понкин И. В. Теория публичного управления. – М. : Буки Веди, 2017. – 727 с.

⁴ Соколова Г. Н. Экономико-социологический словарь. – Минск : Беларус. навука, 2013. – 615 с.

⁵ Сулемов В. А. Указ. соч.

⁶ Олейник С. С. Формирование кадровой политики и особенности управления развитием кадрового потенциала государственной службы // Экономика устойчивого развития. – 2017. – № 4 (32). – С. 173-177.



Рис. 1. Алгоритм соотнесения прогноза кадрового потенциала и потребностей в кадрах

Главной целью проводимого анализа на выявление несоответствий (избыток/недостаток кадров и их компетенций) является кадровая политика органа исполнительной власти (корректировка должностной структуры, определение должностных требований к кандидатам, составление планов индивидуального развития т.д.).

Сегодня кадровая политика в системе государственной гражданской службы – это не просто расстановка, формирование и развитие кадрового состава, но и развитие человеческого капитала, его эффективное использование. Соответствие или несоответствие профессионализма, способностей и возможностей используемого человеческого капитала вызовам времени определяет не только оценку власти со стороны граждан, но и конкурентоспособность всей нашей политической системы, ее устойчивость и способность к модернизации.

Нацеленность государственного аппарата на решение собственных проблем в ущерб интересам общества отрицательно сказывается на имидже российской государственной службы. Такой подход характерен для бюрократии переходного периода, отличающегося от других моделей государственной службы: Weberian – парадигма профессиональной бюрократии; Неовеберианская концепция – является разновидностью веберианской парадигмы; парадигма New Public Management (NPM) (Новое государственное управление) – государство рассматривается как система сервисных функций; Good Governance (GG) (общественно-государственное управление) – управление как сеть взаимосвязи государства и граждан⁷.

Многие эксперты отмечают, что закрытость, изолированность от общества государственного аппарата являются главным фактором его неэффективности, государство в современных условиях должно переставать быть «черным ящиком»⁸ для граждан.

⁷ Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 163-194.

⁸ Стрижов С. А. Трансформация государственного управления в условиях новых вызовов: монография. – М. : Проспект, 2018. – 156 с.

Начало цифровизации в нашей стране было положено принятием федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 гг.)»⁹, далее была принята Концепция формирования электронного правительства¹⁰, затем был принят Федеральный закон «Об электронной подписи»¹¹ (уже активно развивается платформа электронного правительства, состоящая из нескольких компонентов: Единый портал государственных услуг (ЕПГУ); Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА); Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ)).

В 2017 году Правительством РФ была утверждена программа «Цифровая экономика РФ»¹², главной целью которой является создание цифровых платформ для основных отраслей экономики (цифровое здравоохранение, «умный город» и т.д.), в 2018 году на базе данной программы была сформирована национальная программа «Цифровая экономика РФ»¹³.

Для реализации этих процессов система государственного управления должна действовать как современная IT-корпорация, что приведет к ряду изменений по нескольким направлениям (рисунок 2).

Модель государственного участия	необходимо внедрять модель сервисного государства - культуры «государство для меня» - развивая проактивное предложение государством онлайн-сервисов, которые будут удовлетворять потребностям граждан и бизнеса; государство должно выступать создателем экосреды взаимодействия; необходимо внедрение непрерывной обратной связи
Государственные процессы	государственная инфраструктура станет единой точкой для всех обращений за государственными сервисами; вместо цифровизации устаревших процессов - ориентация на цифровую трансформацию
Государственная служба	разовьется «цифровой менталитет»: принятие цифровой реальности, умение в ней эффективно работать, цифровые навыки и профессиональное развитие; возникнет единая цифровая платформа взаимодействия для государственных служащих и граждан; предиктивный анализ и искусственный интеллект станут помощником для выполнения рутинных операций

Рис. 2. Ключевые изменения в системе государственного управления

⁹ О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы): постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2002 г. № 65 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 5, ст. 531.

¹⁰ О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года: Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 г. № 632-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 20, ст. 2372.

¹¹ Об электронной подписи: Федеральный закон от 06.04.2011 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 15, ст. 2036.

¹² Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/28653/> (дата обращения: 23.02.2022).

¹³ Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» от 24 декабря 2018 г. № 16 [Электронный ресурс] // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации [Сайт]. URL: <http://government.ru/info/35568/> (дата обращения: 04.02.2022).

Изменения в производстве, обществе, государстве, порождаемые новой промышленной революцией, становятся ключевыми факторами в построении цифрового образовательного процесса, появляется необходимость владения комплексом новых цифровых компетенций независимо от получаемой профессии.

Наиболее востребованными образовательными продуктами для цифровой экономики становятся короткие профессиональные программы, направленные на быстрое и максимально эффективное формирование набора определенных навыков и компетенций.

Цифровизация образовательного процесса отличается следующими закономерностями:

- повышается роль процесса обучения, самостоятельности, самомотивации студента;
- результаты цифровизации образовательного процесса зависят от его эффективности;
- возрастает роль активных и интерактивных методов обучения;
- сокращается продолжительность учебных курсов;
- классно-урочный процесс обучения постепенно заменяется сетевым обучением, дополненной и виртуальной реальностью.

В Российской Федерации формирование цифровой образовательной среды является приоритетом государственной политики, что зафиксировано в ряде стратегических документов:

- О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы¹⁴;
- О реализации национальной технологической инициативы¹⁵;
- Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (раздел 2 «Кадры и образование»)¹⁶;
- проект «Современная цифровая образовательная среда в Российской Федерации»¹⁷.

В рамках программы «Цифровая экономика Российской Федерации» в 2018 году Дальневосточный федеральный университет открыл Школу цифровой экономики с программой обучения «Управление, основанное на данных» (CDO, Chief Data Officer). Это магистерская программа обучения государственных служащих цифровой экономике, BigData, кибербезопасности, augmented reality и др. Первый модуль подготовки CDO уже прошли 200 государственных служащих из 38 регионов.

На базе Высшей школы государственного управления (ВШГУ) РАНХиГС был создан «Центр подготовки руководителей цифровой трансформации». Образовательный курс ВШГУ «Руководитель цифровой трансформации» (Chief Digital Transformation Officer, CDTO) является программой повышения квалификации для государственных служащих регионального и федерального уровня. Основной задачей программы является обучение управленцев навыкам цифровой трансформации, а также создание онлайн-платформы и банка материалов для дистанционного обучения. В 2018 году обучение прошли 197

¹⁴ О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы: Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919> (дата обращения: 23.02.2022).

¹⁵ О реализации национальной технологической инициативы: постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2016 г. № 317 [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/22721/> (дата обращения: 23.02.2022).

¹⁶ Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/28653/> (дата обращения: 23.02.2022).

¹⁷ Приоритетный проект в сфере «Образование+» «Современная цифровая образовательная среда в Российской Федерации»: утверждён президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам: протокол от 25.10.2016 г. № 9 [Электронный ресурс]. URL: <http://neorusedu.ru/> (дата обращения: 23.02.2022).

государственных служащих из 58 субъектов РФ. В 2019 году программы Центра прошли 40 заместителей федеральных министров, 1050 участников проектных офисов по цифровому развитию, 7390 государственных и муниципальных служащих в регионах, 5000 государственных и муниципальных служащих дистанционно.

Тем не менее одним из факторов, сдерживающих развитие цифровой экономики в России, является низкий уровень цифровых компетенций государственных гражданских и муниципальных служащих, а также сотрудников подведомственных учреждений.

Проект «Современная цифровая образовательная среда в Российской Федерации» направлен на расширение возможностей непрерывного образования для всех категорий граждан по индивидуальному учебному плану в любое время и в любом месте за счет развития российского цифрового образовательного пространства.

Ключевыми направлениями проекта являются:

- создание единого информационного ресурса с доступом к онлайн-курсам по принципу «одного окна»;
- создание 10 региональных центров компетенций в области онлайн-обучения.

В условиях новых технологических вызовов человеческий капитал становится драйвером новой индустриализации, и основной задачей государства становится воспитание думающего, творческого, интеллектуального, технически грамотного гражданина «цифровой экономики», ключевая роль здесь отводится современному образованию.

Тем более это крайне важно при формировании управленческих кадров. К приоритетным направлениям формирования кадрового состава в органах государственной власти можно отнести следующие: содействие продвижению по службе гражданских служащих, подготовка кадров для гражданской службы, профессиональное развитие служащих, создание кадрового резерва, применение современных кадровых технологий, оценка результатов работы гражданских служащих при проведении аттестации.

Формирование и эффективное использование кадрового резерва является одним из наиболее значимых направлений кадровой политики. Наличие высокопрофессионального кадрового резерва – важное условие рационального использования кадрового потенциала гражданской службы.

Особое значение при выборе кандидатов в резерв придается изучению их профессиональных и деловых качеств, выработка и эффективное применение современных критериев отбора и кадровых технологий.

Указами Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹⁸ и «Об основных направлениях развития гражданской службы»¹⁹ был намечен курс на решение новых ключевых задач перед органами государственной власти, реализация которых требует внедрения новых методик и подходов к организации гражданской службы. К таким задачам относятся: совершенствование управления кадрами в системе гражданской службы, обеспечение прозрачности и открытости в деятельности структур гражданской службы, внедрение новых кадровых технологий, повышение профессионализма кадрового потенциала, ускоренное внедрение информационно-коммуникационных технологий.

Одним из пунктов плана мероприятий по реализации основных направлений развития гражданской службы Российской Федерации²⁰ является ускоренное внедрение ИКТ в государственных органах в целях повышения качества кадровой работы.

¹⁸ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 601 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 19, ст. 2338.

¹⁹ Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019 - 2021 годы: Указ Президента Российской Федерации от 24.06.2019 г. № 288 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 26, ст. 3410.

²⁰ Там же.

Министерством труда и социальной защиты был разработан Справочник квалификационных требований²¹, включающий в себя базовые и функциональные квалификационные требования, в частности к знаниям в области ИКТ. Однако анализ данных требований показывает, что они не отражают специфику работы государственного аппарата в условиях формирования цифровой экономики. Для реализации национальной программы «Цифровая экономика» необходимы трансформация компетенций государственных гражданских служащих и развитие актуальных для цифровой экономики компетенций.

Таким образом, кадровая политика на гражданской службе является неотъемлемой частью управленческого процесса. Ее целью является обеспечение обновления и развития кадрового потенциала, который представляет собой способность гражданских служащих к эффективному исполнению своих служебных обязанностей посредством кадровой деятельности аппарата органа государственной власти по созданию условий успешной реализации ими своего профессионального потенциала. Реализация планов по совершенствованию института гражданской службы как одного из важнейших основ конституционного строя России напрямую зависит от его кадрового потенциала.

Список литературы

1. Об электронной подписи: Федеральный закон от 06.04.2011 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 15, ст. 2036.
2. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы: Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919> (дата обращения: 23.02.2022).
3. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 601 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 19, ст. 2338.
4. Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019 - 2021 годы: Указ Президента Российской Федерации от 24.06.2019 г. № 288 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 26, ст. 3410.
5. О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)»: постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2002 г. № 65 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 5, ст. 531.
6. О реализации национальной технологической инициативы: постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2016 г. № 317 [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/22721/> (дата обращения: 23.02.2022).
7. О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года: Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 г. № 632-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 20, ст. 2372.
8. Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/28653/> (дата обращения: 23.02.2022).
9. Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» от 24 декабря 2018 г. № 16 [Электронный ресурс] // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации [Сайт]. URL: <http://government.ru/info/35568/> (дата обращения: 04.02.2022).
10. Приоритетный проект в сфере «Образование+» «Современная цифровая образовательная среда в Российской Федерации»: утверждён президиумом Совета при

²¹ Методический инструментальный по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы (версия 3.2) [Электронный ресурс] // Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации [Сайт]. Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru/> (дата обращения: 22.02.2022).

Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам: протокол от 25.10.2016 г. № 9 [Электронный ресурс]. URL: <http://neorusedu.ru/> (дата обращения: 23.02.2022).

11. Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы (версия 3.2) [Электронный ресурс] // Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации [Сайт]. Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru/> (дата обращения: 22.02.2022).

12. Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 163-194.

13. Одегов Ю. Г. Кадровая политика и кадровое планирование: учебник для академического бакалавриата. – М. : Юрайт, 2016. – 202 с.

14. Олейник С. С. Формирование кадровой политики и особенности управления развитием кадрового потенциала государственной службы // Экономика устойчивого развития. – 2017. – № 4 (32). – С. 173-177.

15. Понкин И. В. Теория публичного управления. – М. : Буки Веди, 2017. – 727 с.

16. Соколова Г. Н. Экономико-социологический словарь. – Минск : Беларус. навука, 2013. – 615 с.

17. Стрижов С. А. Трансформация государственного управления в условиях новых вызовов: монография. – М. : Проспект, 2018. – 156 с.

18. Сулемов В. А. Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии: монография. – М. : РАГС, 2006. – 388 с.