

Научная статья

УДК 33

<https://doi.org/10.36511/2588-0071-2022-90-97>

Дополнительное профессиональное образование гражданских служащих в условиях трансформации государственного управления

Яшин Сергей Николаевич¹, Иванова Оксана Евгеньевна²

¹Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского, Нижний Новгород, Россия, jashinsn@yandex.ru

²Приволжский институт повышения квалификации ФНС России, Нижний Новгород, Россия, oksa-bor@list.ru

Аннотация

В статье определяется влияние дополнительного профессионального образования на способность работников соответствовать новым требованиям, предъявляемым работодателями к их навыкам и умениям, поскольку цифровизация бизнеса и сферы управления приводит к спросу на высококвалифицированных специалистов. Чтобы успешно конкурировать на рынке труда, работники должны на протяжении всей жизни повышать профессиональную квалификацию или даже получать новую, что составляет основу концепции непрерывного образования. Авторы анализируют общие показатели в сфере дополнительного профессионального образования в Российской Федерации, рассматривают правовые аспекты осуществления мероприятий, направленных на профессиональное развитие государственных гражданских служащих. Приводят данные о бюджетных ассигнованиях, направленных на финансирование дополнительного профессионального образования для госслужащих, в том числе за счет государственного образовательного сертификата. Авторы пришли к выводу, что государством разработана качественная законодательная база, регулирующая отношения в сфере профессионального развития гражданских служащих. Постоянное обучение позволяет данной категории граждан овладевать новыми компетенциями, что приводит к повышению эффективности деятельности гражданских служащих и государственного управления в целом.

Ключевые слова: непрерывное обучение, рынок труда, высококвалифицированные специалисты, дополнительное профессиональное образование, гражданские служащие, новые знания, компетенции

Для цитирования

Яшин С. Н., Иванова О. Е. Дополнительное профессиональное образование гражданских служащих в условиях трансформации государственного управления // На страже экономики. 2022. № 3 (22). С. 90—97. <https://doi.org/10.36511/2588-0071-2022-3-90-97>.

Original article

Additional professional education of civil servants in the conditions of transformation of public administration

Sergey N. Yashin¹, Oksana E. Ivanova²

¹National Research Lobachevsky State University of the Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod, Russian Federation, jashinsn@yandex.ru

²Federal Tax Service Training Institute, Nizhny Novgorod, Russian Federation, oksa-bor@list.ru

Abstract

The article defines the impact of additional professional education on the ability of employees to meet the new requirements imposed by employers on their skills and abilities, since the digitalization of business and management leads to a demand for more highly qualified specialists. In order to compete successfully in the labor market, employees must improve their existing qualifications throughout their lives or even receive a new one, which forms the basis of the concept of continuing education. The authors analyze the general indicators in the field of additional vocational education in the Russian Federation, consider the legal aspects of the implementation of measures aimed at the professional development of public civil servants. In addition, the article provides data on budget allocations that are directed to finance additional vocational education for civil servants, including at the expense of a state educational certificate. The authors concluded that the state has developed a high-quality legislative framework regulating relations in the field of professional development of civil servants. Continuous training allows this category of citizens to master new competencies, which leads to an increase in the efficiency of civil servants and public administration in general.

Keywords: lifelong learning, labor market, highly qualified specialists, additional professional education, civil servants, new knowledge, competencies

For citation

Yashin S. N., Ivanova O. E. Additional professional education of civil servants in the conditions of transformation of public administration. *The Economy under Guard*, 2022, no. 3 (22), pp. 90—97. (In Russ.). <https://doi.org/10.36511/2588-0071-2022-3-90-97>.

Углубление процессов цифровизации экономики и повсеместное внедрение инновационных методов в производственно-управленческие системы ужесточают требования, предъявляемые к работникам. В условиях такой трансформации полученные человеком знания стремительно устаревают, что делает необходимым его постоянное обучение с целью повышения квалификации, которое дает возможность овладеть новыми навыками и компетенциями и соответствовать требованиям рынка труда. В конце 60-х годов XX века разработана концепция непрерывного образования, которая рассматривает учебную деятельность как «неотъемлемую и основную составляющую образа жизни человека в любом возрасте; предполагает необходимость достройки образовательной лестницы новыми ступенями, рассчитанными на все периоды жизни человека» [1].

Любое государство, заинтересованное в росте образовательного потенциала своих граждан, стремится выстроить систему государственных и общественных

институтов, способную удовлетворить потребности в постоянном обучении, поскольку именно человеческий капитал является фактором роста национальной экономики, что влияет на благосостояние отдельных граждан. Степень вовлеченности трудоспособного населения в непрерывное образование является показателем уровня развития человеческого капитала в стране, в связи с этим вызывает беспокойство тот факт, что в России охват граждан дополнительным профессиональным образованием ниже, чем в развитых промышленных странах. Динамика показателей данной отрасли социально-экономической отрасли в 2020—2021 годах представлена в таблице 1.

Таблица 1
Table 1

Показатели деятельности в сфере дополнительного профессионального образования в Российской Федерации в 2020—2021 годах

**Indicators in the field of additional vocational education
in the Russian Federation in 2020—2021**

Показатели	2020	2021
Реализовано программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки, <i>единиц</i>	266 734	270 217
Количество слушателей, обученных по программам, <i>человек</i> . В том числе:	6 663 833	6 961 332
работники предприятий и организаций	3 834 382	3 800 899
работники образовательных организаций	1 996 128	2 161 171
лица, замещающие государственные должности и должности государственной гражданской службы	180 687	190 578
незанятые лица по направлению службы занятости	53 393	57 322
студенты, обучающиеся по образовательным программам	191 188	265 243
другие категории граждан	408 055	486 119

Источником анализируемых данных является отчет по форме № 1-ПК «Сведения об организации, осуществляющей образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам» за 2020, 2021 годы, представленный на официальном сайте Минобрнауки [2]. Как видно из представленных сведений, количество граждан, проходивших обучение по программам дополнительного профессионального образования, в 2021 году увеличилось по сравнению с 2020 годом на 4,5 %.

Информация из отчета по форме № 1-ПК за 2021 год в отношении того, за счет каких средств осуществлялась оплата услуг дополнительного профессионального образования, представлена на диаграмме 1.

В 2021 году чаще всего дополнительным профессиональным образованием были охвачены работники различных предприятий и организаций (54,6 %), что свидетельствует о заинтересованности работодателей в профессиональном развитии сотрудников. Доля сотрудников образовательных организаций составила 31,05 % от общего количества слушателей; на третьем месте расположились государственные гражданские служащие (2,74 %). Таким обра-

зом, более трети всех обучающихся относится к категории лиц, обязанных повышать профессиональную квалификацию в соответствии с установленными нормативами.

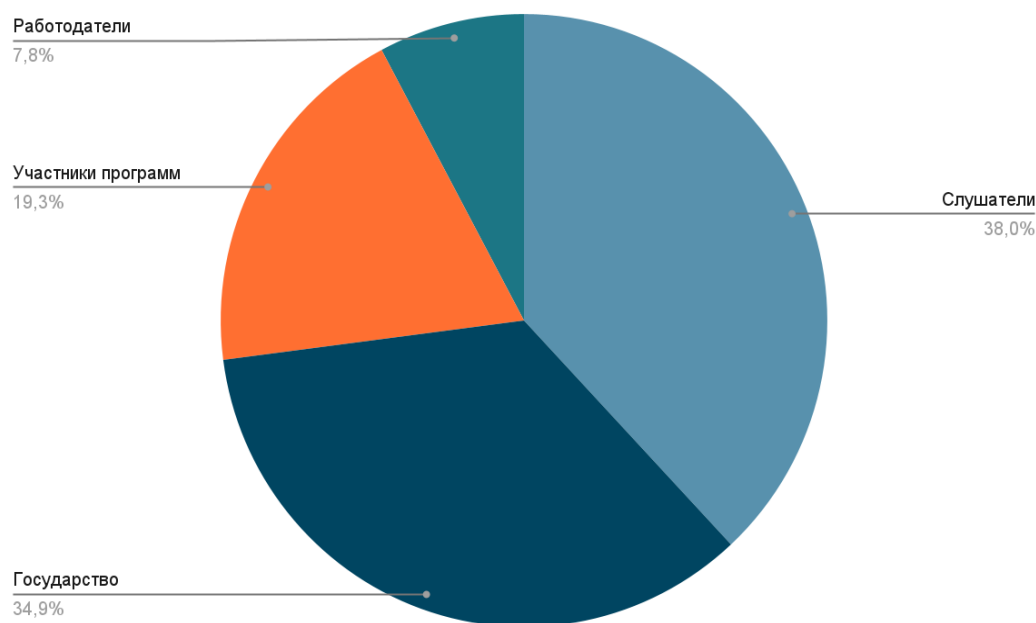


Диаграмма 1. Источники финансирования услуг
в сфере дополнительного профессионального образования
Diagram 1. Sources of financing of services in the field of additional vocational education

В нашей стране подходы к дополнительному профессиональному образованию госслужащих закреплены на законодательном уровне.

Во-первых, Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает, что профессиональное развитие гражданского служащего осуществляется на протяжении всего периода прохождения им гражданской службы и направлено на поддержание и повышение уровня квалификации [3].

Во-вторых, Указом Президента Российской Федерации от 21 февраля 2019 года № 68 утверждено Положение о порядке осуществления профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации (далее — Положение).

Профессиональное развитие гражданского служащего включает:

- дополнительное профессиональное образование (профессиональная переподготовка или повышение квалификации), которое можно получить только в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам;
- мероприятия, направленные на ускоренное приобретение новых знаний и умений (тренинги, семинары, мастер-классы и пр.);
- мероприятия, позволяющие изучить передовой опыт и технологии государственного управления (конференции, круглые столы);

— самостоятельное изучение образовательных материалов по профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, размещенных на едином информационном ресурсе;

— обучающие курсы, доступ к которым предоставляется в дистанционном формате.

В соответствии с Положением дополнительное профессиональное образование гражданских служащих может быть реализовано:

— посредством государственного заказа в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок;

— в форме государственного задания;

— за счет средств государственных органов, которые организуют обучение для гражданских служащих;

— на основании государственного образовательного сертификата.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2021 года № 395-р утверждено распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов на профессиональное развитие гражданских служащих (табл. 2).

Таблица 2 [4]

Table 2 [4]

Распределение бюджетных ассигнований на профессиональное развитие гражданских служащих (в тыс. руб.)

Distribution of budget allocations for the professional development of civil servants (in thousands of rubles)

Наименование получателя ассигнований, цели	2021	2022	2023
Федеральные государственные органы — на выполнение госзаказа на мероприятия по профессиональному развитию служащих	97 363,7	92 363,7	87 363,7
Минтруд России — на обучение госслужащих по образовательным сертификатам	40 000	50 000	60 000
Образовательные организации, в которых функции учредителя исполняет Правительство Российской Федерации — на выполнение госзаданий на реализацию дополнительных профессиональных программ	97 162,8	92 162,8	87 162,8

В соответствии с указанным выше распоряжением бюджетные средства, выделяемые на выполнение госзаказа, должны быть потрачены на дополнительное профессиональное обучение 12 207 госслужащих, в том числе замещающих должности в федеральных государственных органах: Казначейство России — 2 911 человек; Росреестр — 1 359; Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации — 1 731; ФНС России — 784; Роспотребнадзор — 500; ФССП России — 350; МВД России — 313; Россельхознадзор — 250 и т. д.

Анализ распоряжения Правительства от 18 февраля 2021 года № 395-р показал, что сумма бюджетных ассигнований, направляемых на обучение гос-

служащих по образовательным сертификатам, увеличивается ежегодно на 10 млн рублей, при этом финансирование госзаказа и государственных заданий уменьшается на ту же сумму.

Государственный образовательный сертификат — это именной документ, который подтверждает право гражданского служащего на получение дополнительного профессионального образования. Такое право может быть реализовано путем дополнительной профессиональной программы, которая предлагается образовательной организацией, включенной в реестр исполнителей государственной услуги по реализации дополнительных профессиональных программ. На федеральном уровне такой реестр формируется Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, на региональном уровне — исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации.

Государственный служащий может получить дополнительное профессиональное образование на основании сертификата либо по собственной инициативе (в этом случае в подразделение кадровой службы направляется заявление), либо по рекомендации непосредственного руководителя, при этом выбор программы обучения осуществляется госслужащим самостоятельно из перечня программ, размещенного в Единой информационной системе управления кадровым составом государственной гражданской Российской Федерации. Такая возможность появилась у госслужащих после принятия Правительством Российской Федерации постановления от 18 мая 2019 года № 619 «О государственном образовательном сертификате на дополнительное профессиональное образование государственного гражданского служащего Российской Федерации», что свидетельствует о готовности государства предоставить право выбора способа и программы обучения обучающемуся. Реализация данного права способствует повышению заинтересованности госслужащего в повышении профессиональной квалификации, что делает процесс обучения более эффективным.

С начала 2000-х годов в России начала применяться менеджеральная система государственного управления, которая характеризуется заимствованием подходов к управлению из коммерческого сектора экономики. Менеджеральный подход предполагает работу организации как единой команды, взаимоотношения выстраиваются на основании доверия, эффективность оценивается по результатам, имеющим ценность для потребителя (в государственной службе — для граждан). Впервые такую систему государственного управления описали Д. Осборн и Т. Геблер (США) в труде «Перестройка правительства» (*“Reinventing Government”*), в котором они провели сравнительный анализ бюрократического и менеджерального подходов [4].

Менеджеральный подход в госуправлении предъявляет новые требования к государственной службе, среди которых клиентоориентированность, открытость, прозрачность, внимательность к проблемам граждан, нацеленность на справедливость и результативность. Гражданин рассматривается как потребитель государственных услуг, а государственному служащему предоставлена возможность проявлять инициативу. При оценке результативности работы служащего используются специальные показатели, в которых главную роль играет достигнутый результат, а не процедура.

Таким образом, для успешного выполнения задач, которые в настоящее время поставлены перед государственным управлением, гражданский служащий должен на постоянной основе участвовать в мероприятиях, направленных на профессиональное развитие, которые могут осуществляться в форме дополнительного профессионального образования и иных мероприятий (тренингов, стажировки, семинаров, круглых столов по обмену опытом и т. д.). Нормативное регулирование данной сферы предполагает, что орган власти, в котором госслужащий замещает определенную должность, создает ему условия для профессионального развития, при этом из федерального бюджета выделяются значительные денежные средства на финансирование дополнительного профессионального образования данной категории лиц (в 2021 и плановых 2022, 2023 годах выделено около 235 млн руб.). Предпринимаемые меры направлены на увеличение количества гражданских служащих, охваченных системой непрерывного обучения, что будет способствовать развитию тех компетенций, которые востребованы в современных условиях социально-экономической жизни.

Список источников

1. Пережовская А. Н. Непрерывное образование: цели, задачи, содержание, функции, перспективы развития // Проблемы и перспективы развития образования: материалы VI Международной научной конференции (Пермь, апрель 2015). Пермь: Меркурий, 2015. С. 38—41. URL: <https://moluch.ru/conf/ped/archive/149/7617/> (дата обращения: 02.07.2022).
2. Министерство науки и высшего образования. Дополнительное профессиональное образование. Форма № 1-ПК «Сведения о деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам». Российская Федерация, 2019–2021 г. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/action/stat/added> (дата обращения: 28.06.2022).
3. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27 апреля 2004 года № 79-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/12136354/> (дата обращения: 29.06.2022).
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2021 года № 395-р. URL: <http://government.ru/docs/all/132915/> (дата обращения: 03.07.2022).
5. Осборн Д., Геблер Т. Перестройка правительства. Как предпринимательский дух воплотить в общественном секторе. М., 1993.

References

1. Perezhovskaya A. N. Continuing education: goals, objectives, content, functions, development prospects. Problems and prospects of education development: materials of the VI International Scientific Conference (Perm, April 2015). Perm: Mercury Publ., 2015. Pp. 38—41. URL: <https://moluch.ru/conf/ped/archive/149/7617/> (accessed 02.07.2022). (In Russ.)
2. Ministry of Science and Higher Education. Additional professional education. Form no. 1-PC “Information about the activities of an organization engaged in educational activities for additional professional programs”. Russian Federation, 2019—2021. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/action/stat/added> (accessed 28.06.2022). (In Russ.)
3. On the State Civil Service of the Russian Federation: federal law no. 79-FZ of July 27, 2004 (with amendments and additions). URL: <https://base.garant.ru/12136354> (accessed 29.06.2022). (In Russ.)

4. Decree of the Government of the Russian Federation no. 395-r of February 18, 2021. URL: <http://government.ru/docs/all/132915> (accessed 03.07.2022). (In Russ.)

5. Osborne D., Gebler T. Restructuring the government. How to embody the entrepreneurial spirit in the public sector. Moscow, 1993. (In Russ.)

Информация об авторах | Information about the authors

С. Н. Яшин — доктор экономических наук, профессор

S. N. Yashin — Doctor of Sciences (Economy), Professor

О. Е. Иванова — без ученой степени

O. E. Ivanova — no academic degree

Статья поступила в редакцию 07.07.2022, одобрена после рецензирования 15.08.2022, принята к публикации 20.09.2022.

The article was submitted 07.07.2022, approved after reviewing 15.08.2022, accepted for publication 20.09.2022.