УДК 35.088.6 DOI: 10.12737/24815

Смоленцева Елена Александровна, магистрант, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Среднерусский институт управления-филилал (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: smola555@mail.ru

ПЕРСПЕКТИВЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССА ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

В статье предпринимается попытка анализа нормативно-правовой компоненты процесса профессионального развития кадров государственной гражданской службы в контексте реформирования института государственной службы. Анализируются программы реформирования и развития государственной службы в контексте формирования профессионального и компетентного кадрового корпуса. На основании проведенного анализа делается вывод о необходимости методологического обеспечения процесса профессионального развития персонала гражданской службы и формирования института контроля и оценки процесса формирования новых компетенций.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, профессиональное развитие, нормативно-правовое регулирование.

SMOLENTCEVA E.A., Master Student, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail:. smola555 @ mail .ru

PROSPECTS OF STANDARD AND LEGAL REGULATION OF THE PROCESS OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF PUBLIC CIVIL SERVANTS

In the article an attempt is made to analyze standard and legal components of the process of professional development of the personnel of public civil service in the context of reforming of institute of public service. Programs of reforming and development of public service in the context of formation of the professional and competent personnel case are analyzed. On the basis of the analysis the conclusion is made about need of methodological ensuring process of professional development of the personnel of civil service and formation of control institute and assessment of the formation process of new competences.

Keywords: public civil service, professional development, standard and legal regulation.

Актуальность и значимость процесса непрерывного профессионального развития государственных гражданских служащих определяется стратегией развития самого института государственной службы как механизма реализации функций государственного управления. Динамичность внешней среды, значительное количество внедряемых в системе государственной службы инноваций, усложнение процессов реализации государственных функций и предоставления государственных услуг требуют от гражданского служащего не только наличия профильного образования соответствующего уровня, но и постоянной актуализации знаний, наращивания профессиональных компетенций.

Это предполагает установление соответствующих детерминант процесса профессио-

нального развития государственных служащих, предопределяет разработку обоснованных критериев определения общекультурных и профессиональных требований к кадрам, формирование их нравственной и профессиональной компетентности в целях полноценного исполнения функций по должности государственной службы.

Развитие информационного общества, интенсивность внедрения инноваций во все сферы жизни, быстрые темпы старения информации делают необходимым увеличение периодичности обучения кадров. С другой стороны, одной из важнейших проблем является оценка самими гражданскими служащими уровня своей квалификации, его заинтересованности в регулярном приобретении новых знаний и навыков, актуализации несоответствий уровня знаний и умений требованиям эффективности служебной деятельности.

Процесс профессионального развития государственных гражданских служащих является суммарным результатом процесса профессиональной подготовки и получения дополнительного профессионального образования, включающего профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих.

Это определяет необходимость анализа процессов профессионального развития гражданских служащих, разработки обоснованных подходов к оценке его эффективности на основе сбалансированной системы критериев и показателей с целью дальнейшего совершенствования.

Кадровая политика в сфере государственной службы, как важное условие повышения эффективности профессиональной деятельности госслужащих, в настоящее время характеризуется наличием ряда проблем:

– несовершенство нормативной правовой, а также нормативной базы прохождения и развития государственной службы;

– недостаточное научно-методическое обеспечение процессов профессионального развития государственных служащих;

– субъективная оценка результатов их профессиональной деятельности;

– локальное использование кадрового резерва;

– фрагментарное управление повышением их профессиональных знаний и навыков;

– недостаточная зависимость оценки результатов профессиональной деятельности практически и профессионального служебного продвижения или включения в кадровый резерв;

– недостаточно активное применение инновационных технологий и методов кадровой работы, направленной на стимулирование процесса профессионального развития.

Недостаточная разработанность обеспечения профессионального развития государственных служащих негативно влияет на показатели эффективности их профессиональной деятельности [1]. При этом профессиональное развитие государственных гражданских служащих «является одним из ключевых направлений модернизации института государственной службы России и повышения эффективности функционирования всей системы государственного управления»[2].

Федеральным законом № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закреплен принцип профессионализма и компетентности в качестве единого фундаментального принципа организации и функционирования государственной службы. Под профессионализмом имеются в виду «глубокие и всесторонние знания и владение практическими навыками в соответствующей области государственно-служебной деятельности. Под компетентностью понимаются

[1] Слатинов В.Б. Стратегия реформирования государственного управления в современной России: сфера влияния против способностей государства // Среднерусский вестник общественных наук. – 2010. – №1. – С. 97– 103.

[2] Барабашев А.Г. Современное состояние и перспективы дальнейшего развития системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих РФ // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 1. – С. 184– 205.

показатели, характеризующие профессиональные знания, осведомленность и способности государственного служащего к эффективной их реализации в своей служебной деятельности»[1].

Реализация принципа профессионализма и компетентности на государственной службе обеспечивается прежде всего системой профессионального развития государственных служащих.

Под профессиональным развитием государственных гражданских служащих понимается «целенаправленный процесс формирования, актуализации и приращения профессиональных качеств гражданских служащих и квалификационно-должностного роста, осуществляемый в соответствии с усложнением управленческих задач и функций и обусловленный необходимостью повышения эффективности федерального государственного органа»[2].

Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» на государственных служащих возложена обязанность «поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных полномочий»[3]. Им гарантируются переподготовка и повышение квалификации с сохранением денежного содержания на период обучения, а на кадровые службы государственных органов возложена обязанность анализировать уровень профессиональной подготовки государственных служащих.

Говоря о правовой базе, следует сказать, что в настоящее время профессиональное развитие кадров (профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих) регулируется Указами Президента РФ и Постановлениями Правительства РФ, основными из которых являются[4]:

– Федеральный закон Российской Федерации № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации»;

– Федеральный закон Российской Федерации № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

– Указ Президента Российской Федерации № 1474 от 28 декабря 2006 г. «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации»;

– Постановление Правительства Российской Федерации № 362 от 6 мая 2008 г. «Об утверждении государственных требований к

[1] О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. // Российская газета. – 2004. – 31 июля. – № 3539.

[2] Мирчук И.В. К вопросу о структуре профессиональной компетентности государственных гражданских служащих // Образование и общество. – 2007. – № 3. – С. 11-13.

[3] О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. // Российская газета. – 2004. – 31 июля. – № 3539.

[4] О системе государственной службы Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. // Российская газета. – 2003. – 31 мая. – № 3354; О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. // Российская газета. – 2004. – 31 июля. – № 3539; О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации № 1474 от 28 декабря 2006 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 1. – Ст. 203; Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке федеральных государственных гражданских служащих Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации № 362 от 6 мая 2008 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 19. – Ст. 2194; Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 годы : Постановление Правительства Российской Федерации № 362 от 6 мая 2008 г. – URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71363052/; Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы // Распоряжение Правительства РФ от 12.09.2016 № 1919-р (утв. Указом Президента РФ от 11.08.2016 № 403) – URL: http://rulaws.ru/goverment/Rasporyazhenie-Pravitelstva-RF-ot-12.09.2016-N-1919-r/.

профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке федеральных государственных гражданских служащих Российской Федерации»;

– Указ Президента РФ от 11.08.2016 № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы»;

– Распоряжение Правительства РФ от 12.09.2016 № 1919-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы», утв. Указом Президента РФ от 11.08.2016 № 403.

Указанные акты предусматривают организационно-правовые формы профессиональной подготовки государственных служащих, порядок, периодичность, сроки и условия профессионального обучения и затрагивают некоторые другие вопросы.

Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013)» в качестве одной из основных целей называла «формирование высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления», на основе чего необходимо добиться «повышения эффективности государственной службы Российской Федерации и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих»[1].

Оценивая результаты реализации указанной программы, необходимо отметить, что в сфере профессионального развития был реализован ряд значимых направлений, в том числе:

– усовершенствованы правовые и организационные механизмы профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих;

– внедрен ряд эффективных технологий кадровой работы (горизонтальная и вертикальная ротация, наставничество и др.)

– в целом разработана и внедрена система мер, конкретизирующих процесс прохождения государственной гражданской службы;

– в значительной степени получил нормативное обеспечение и методологическое сопровождение процесс выявления и предупреждения ситуаций личной заинтересованности и конфликта интересов, «обоснована зависимость ситуаций конфликта интересов и коррупционных рисков»[2].

Однако, на наш взгляд, в недостаточной степени использован потенциал внедрения инновационных кадровых технологий в сферу реализации кадровой политики на государственной гражданской службе, что не способствовало, в свою очередь, повышению профессиональной компетентности и получению мотивационных установок на увеличение результативности и эффективности профессиональной деятельности, а также добросовестного исполнения обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне.

В 2016 году значимость проблем профессионального развития кадров государственной гражданской службы подчеркивается особенным образом. Принятая Постановлением Правительства Российской Федерации № 362 от 6 мая 2008 г. «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 годы»[3] новая программа ориентирована исключительно на государственную гражданскую службу. Впервые мы видим нормативно-правовой акт, который определяет базовые направления развития именно гражданской службы как одно-

[1] О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013гг.)»: Указ Президента Российской Федерации № 261 от 10 марта 2009 г. // Российская газета. – 2009. – 13 марта. – № 4867.

[2] Шедий М.В. Коррупция в России: опыт концептуализации и механизмы противодействия. – Орел, 2011.

[3] Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы: Постановление Правительства Российской Федерации № 362 от 6 мая 2008 г. – URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71363052/

го из видов государственной службы Российской Федерации.

Данный нормативный акт определяет, что функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и их профессиональному развитию передаются Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации. Соответственно, мы можем говорить о формировании центра принятия решений в сфере реализации кадровой политики на государственной гражданской службе.

Для обеспечения единства системы государственной гражданской службы на федеральном и региональном уровнях программа развития определяет необходимость «органам государственной власти субъектов Российской Федерации учитывать положения программы развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 годы при организации мероприятий по развитию государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации»[1].

Из четырех базовых направлений развития гражданской службы два напрямую относится к процессу профессионализации:

1) совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации (далее - гражданская служба) и повышение качества его формирования;

2) совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации, повышение их профессионализма и компетентности.

Нормативный акт лишь в самых общих чертах определяет механизмы реализации данных направлений развития и предполагает: внедрение механизмов сохранения кадрового потенциала государственной гражданской службы; внедрение стандартов нормирования численности; создание единого информационно-коммуникационного пространства в системе гражданской службы; внедрение единой методики проведения конкурсов; создание условий для самостоятельного профессионального развития служащих; совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих.

Необходимо отметить, что модернизация процесса конкурсного отбора кандидатов на должности государственной гражданской службы уже давно стала объективной реальностью. Существующая система отбора из-за чрезмерной регламентированности не давала возможности объективно оценить всех кандидатов на вакантные должности, применить комплекс инновационных методик оценки, обеспечить демократичность в принятии окончательного решения[2]. Для обеспечения объективности в принятии решения, изменениями в нормативные акты были приняты новые процедуры формирования конкурсной комиссии: включения в ее состав в количестве не менее одной четверти независимых экспертов и представителей общественных или консультативных советов, созданных при государственном органе. Но специалисты все чаще указывали на необходимость доведения количества независимых экспертов до 50 %[3].

В развитие положений программы в настоящее время широкому экспертному обсуждения подвергнуто Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении «пла-

[1] Там же.

[2] Малахова О.В., Мамошин А.В. Конфликт интересов в системе государственной гражданской службы // Теоретические и прикладные вопросы экономики и сферы услуг. – 2014. – Т.2. – №8. – С. 38-42.

[3] Осинцев Д.В. Оптимизация процедур участия независимых экспертов-специалистов в деятельности комиссий на государственной гражданской службе // Российский юридический журнал. – 2010. – №5. – С. 218-219, Чаннов С.Е. Организация деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – №5. – С. 1–13, Рыхлова Е.А. Практика и проблемные вопросы конкурсного отбора для поступления на службу в таможенные органы // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2015. – №1. – С. 111-116.

на мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы» [1], в котором конкретизируются механизмы внедрения тех мероприятий, которые зафиксированы в самой программе.

В качестве наиболее интересных, инновационных для действующей модели государственной службы необходимо отметить:

– «обеспечение предоставления преимущественного права на замещение должности гражданской службы гражданским служащим, имеющим более высокую квалификацию, специальность (направление подготовки), соответствующие области и виду их профессиональной служебной деятельности, большую продолжительность стажа гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки и (или) более высокие результаты профессиональной служебной деятельности;

– разработка и внедрение единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включения в кадровый резерв;

– внедрение механизма приема в электронном виде и автоматизированной проверки документов кандидатов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение в кадровый резерв посредством единой информационной системы;

– формирование в единой информационной системе базы данных независимых экспертов, включаемых в составы конкурсных комиссий на замещение вакантных должностей гражданской службы, и включение в кадровый резерв федеральных органов исполнительной власти;

– разработка справочника квалификационных требований к специальностям (направлениям подготовки), знаниям и умениям, необходимым для замещения должностей гражданской службы, с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности гражданских служащих;

– подготовка предложений по перечню показателей повышения эффективности и результативности работы кадровых служб федеральных органов исполнительной власти и методике их оценки, включая показатели эффективности использования кадровых резервов;

– изменение принципов организации дополнительного профессионального образования;

– внедрение новых форм профессионального развития гражданских служащих, обеспечивающих их мотивацию к непрерывному профессиональному развитию и повышению эффективности их профессиональной служебной деятельности;

– расширение практики применения электронного обучения и дистанционных образовательных технологий при реализации мероприятий профессионального развития гражданских служащих;

– предоставление гражданским служащим возможности самостоятельного профессионального развития с использованием единой информационной системы».

Безусловно, реализация этих амбициозных планов потребует существенного подзаконного нормативного регулирования, внесения изменений в действующие нормативные акты, а также значительного методологического сопровождения. Причем эффективность реализации указанных мероприятий будет формироваться за счет совокупного результата модернизации, как федеральной государственной гражданской службы, так и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Библиография:

1.Барабашев А.Г. Современное состояние и перспективы дальнейшего развития системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих РФ // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 1. – С. 184-205.

[1] Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы // Распоряжение Правительства РФ от 12.09.2016 № 1919-р (утв. Указом Президента РФ от 11.08.2016 № 403) – URL: http://rulaws.ru/goverment/Rasporyazhenie-Pravitelstva-RF-ot-12.09.2016-N-1919-r/.

2.Малахова О.В., Мамошин А.В. Конфликт интересов в системе государственной гражданской службы // Теоретические и прикладные вопросы экономики и сферы услуг. – 2014. – Т.2. – №8. – С. 38-42.

3.Осинцев Д.В. Оптимизация процедур участия независимых экспертов-специалистов в деятельности комиссий на государственной гражданской службе // Российский юридический журнал. – 2010. – №5. – С. 218– 219.

4.Рыхлова Е.А. Практика и проблемные вопросы конкурсного отбора для поступления на службу в таможенные органы // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2015. – №1. – С. 111– 116.

5.Слатинов В.Б. Стратегия реформирования государственного управления в современной России: сфера влияния против способностей государства // Среднерусский вестник общественных наук. – 2010. – №1. – С. 97– 103.

6.Чаннов С.Е. Организация деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – №5. – С. 1– 13.

7.Шедий М.В. Коррупция в России: опыт концептуализации и механизмы противодействия. – Орел, 2011.

References:

1. Barabashev A.G. Sovremennoe sostoyanie i perspektivy dal'nejshego razvitiya sistemy dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovaniya gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih RF [Current state and prospects of further development of system of additional professional education of the public civil servants of the Russian Federation] // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. – 2008. – № 1. – S. 184-205. (In Russ.)

2.Malahova O.V., Mamoshin A.V. Konflikt interesov v sisteme gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby [The conflict of interests in system of the public civil service] // Teoreticheskie i prikladnye voprosy ehkonomiki i sfery uslug. – 2014. – T.2. – №8. – S. 38-42. (In Russ.)

3.Osincev D.V. Optimizaciya procedur uchastiya nezavisimyh ehkspertov-specialistov v deyatel'nosti komissij na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe [Optimization of procedures of participation of independent specialists experts in activity of the commissions on the public civil service] // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. – 2010. – №5. – S. 218-219. (In Russ.)

4.Ryhlova E.A. Praktika i problemnye voprosy konkursnogo otbora dlya postupleniya na sluzhbu v tamozhennye organy [Practice and problematic issues of competitive selection for revenues to service in customs authorities] // Biznes v zakone. EHkonomiko-yuridicheskij zhurnal. – 2015. – №1. – S. 111– 116. (In Russ.)

5.Slatinov V.B. Strategiya reformirovaniya gosudarstvennogo upravleniya v sovremennoj Rossii: sfera vliyaniya protiv sposobnostej gosudarstva [Strategy of reforming of public administration in modern Russia: a sphere of influence against abilities of the state] // Srednerusskij vestnik obshchestvennyh nauk. – 2010.– №1.– S.97– 103. (In Russ.)

6.CHannov S.E. Organizaciya deyatel'nosti komissij po soblyudeniyu trebovanij k sluzhebnomu povedeniyu i uregulirovaniyu konflikta interesov na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe [Organization of activity of the commissions on observance of requirements to office behavior and a settlement of conflicting interests on the public civil service] // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2013. – №5.– S.1–13.(In Russ.)

7.SHedij M.V. Korrupciya v Rossii: opyt konceptualizacii i mekhanizmy protivodejstviya [Corruption in Russia: experience of conceptualization and mechanisms of counteraction]. – Orel, 2011. (In Russ.)