



Проблемы повышения квалификации государственных и муниципальных служащих

Коржов И. А.

Заведующий правовым отделом Министерства государственного управления, информационных технологий связи Московской области

Камолов С. Г.

Первый заместитель министра государственного управления, информационных технологий связи Московской области, кандидат экономических наук

Abstract

Компетентность и квалификация служащих государственного и муниципального аппарата России в свете современных требований определяет качество и эффективность государственного управления в России. Меняющаяся жизнь общества не может не оказывать глубокого воздействия на требования, предъявляемые к государственным и муниципальным служащим - главному инструменту государства в управлении общественными процессами. На первый план в критериях деятельности институтов власти выходит умение принимать и реализовывать наиболее рациональные и решения. Авторы анализируют Федеральную программу «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации» (2009 - 2013) и Указ Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (2012). Описывая острый дефицит компетентных управленческих кадров, авторы называют причины данного феномена: 1) отсутствие кодифицированной системы правовых актов государственной службы, 2) ведомственное обучение кадров суда, прокуратуры, полиции и 3) низкий уровень преподавания в других учебно-образовательных центрах, действующих на коммерческой основе. Доля дисциплин, позволяющих готовить управленческие кадры, в программах гуманитарных вузов России ныне не превышает 10 процентов. Авторы обосновывают практические предложения. Реформу государственной и муниципальной службы они предлагают начать с регионального уровня. Ее текущие результаты целесообразно закрепить в базовых правовых актах. Это позволит с наименьшими издержками перейти к созданию интегрированной правовой базы всех уровней и звеньев государственного и муниципального аппарата. Необходимо закрепить законом ужесточение требований к юридическим и



экономическим знаниям при приеме на государственную службу, при квалификации и переквалификации чиновников. В требованиях, предъявляемых к государственным служащим, должно быть владение информационно-коммуникационными технологиями.

Keywords: органы местного самоуправления, эффективность, муниципальный служащий, органы государственной власти, повышение квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих, государственный гражданский служащий



Стремительно меняющийся в эпоху технического прогресса мир не может не затронуть каждого гражданина. Внедрение информационно-коммуникационных технологий сделало обычным Интернет, сотовые телефоны, компьютеры, общение при помощи электронной почты. Даже наиболее статичные слои населения — люди пожилого поколения — все более охотно пользуются плодами цифрового века.

Развитие технологий поставило на повестку дня изменение принципиальных подходов к участию государства в общественной жизни, требующих коренного пересмотра форм и методов государственного воздействия на различные сферы жизни общества. В свою очередь, это объективно определяет повышение требований к государственным и муниципальным служащим как главному ресурсу государства при реализации любых преобразований в обществе. Способность принимать рациональные и эффективные управленческие решения в условиях быстро меняющейся общественной жизни, а главное — добиваться их реализации, как никогда ранее выходит на первый план в работе органов власти всех уровней.

10 марта 2009 г. Президентом Российской Федерации подписан Указ № 261 «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)”, которым определен комплекс мероприятий, направленных на дальнейшее реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации. Актуальность проблемы подтверждается и тем, что в развитие указанной программы 7 мая 2012 г. Президентом Российской Федерации издан Указ № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

В такой ситуации каждый руководитель, начиная с муниципального уровня и заканчивая федеральными структурами, обязан задать себе очень важный вопрос: насколько находящийся в его распоряжении чиновничий аппарат подготовлен к решению поставленных перед ним задач?

Было бы большим лукавством сказать, что степень готовности отечественных чиновников отвечает предъявляемым к ним современным требованиям на все 100%.

Навыки многих государственных и муниципальных служащих приобретались в других социально-экономических условиях, их основой служила классическая система высшего профессионального образования, которая была эффективна для



советского периода, однако не соответствует реалиям современного этапа развития государства и общества. Итог — слабая адаптированность многих чиновников советской школы к работе в других общественных условиях, предполагающих новые знания, умения и навыки, основанные на соответствующем уровне культуры, профессиональных и личностных качествах.

Рыночные преобразования в нашей стране идут уже более 20 лет. Многочисленные образовательные учреждения, выросшие в постсоветский период, как грибы после дождя, в отличие от прежней плановой системы подготовки кадров озабочены преимущественно коммерческой составляющей учебного процесса. Огромное число негосударственных вузов, не озадачиваясь вопросами серьезной привязки имеющихся образовательных программ к новым условиям, конвейерным методом выпускают бесчисленное количество «специалистов» модных профессий — юристов, экономистов и т.д.

Результат — очевидный дефицит компетентных кадров государственных и муниципальных служащих. Проблема преодоления такого дефицита, подготовка необходимого количества служащих, обладающих современными научными знаниями и подготовленными к эффективной практической реализации поставленных перед ними задач, до настоящего времени не находит должного разрешения ни на федеральном, ни на региональном уровнях, ни в рамках муниципальных образований.

В образовательных программах учебных заведений высшего профессионального, послевузовского и дополнительного образования едва ли найдутся сбалансированные курсы, имеющие своей целью подготовку полноценного государственного (муниципального) чиновника.

Попробуем проиллюстрировать свои выводы анализом структуры общепрофессиональных и специальных дисциплин по специальности «Юриспруденция», по которым осуществляется подготовка юристов в одном из ведущих вузов столицы — Институте международного права и экономики им. А.С. Грибоедова. Из 34 обязательных предметов данного учебного заведения только четыре в той или иной степени затрагивают специфику государственной (муниципальной) службы: конституционное (государственное) и муниципальное право России, гражданское право (общая и особенная части). По выбору студентов предлагается девять дисциплин и курсов, из которых только «Основы информационного права» могут быть



востребованы госслужащими. Институт предлагает студентам выбор из трех специализаций, одна из которых — государственно-правовая — почему-то одновременно именуется финансовой (и по сути является таковой), при этом из 21 дисциплины для государственной службы актуальны всего две — государственная служба и, пожалуй, инвестиционное право. О степени полезности для государственных и муниципальных служащих таких из предлагаемых дисциплин, как банковское, страховое и наследственное право, правовое регулирование финансового контроля, валютное право или основы аудита, остается только догадываться.

Аналогичным образом структурирован учебный процесс и в других юридических вузах страны.

Попытки решить данную проблему локально на уровне субъектов Российской Федерации путем направления служащих на кратковременную переподготовку в учебные центры один раз в три года, при отсутствии целостной концепции такой подготовки, без четкого понимания ее целей и привязки к конкретному и понятному для каждого чиновника результату, также едва ли можно признать успешными.

Между тем создание эффективной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров государственных и муниципальных служащих совершит прорыв в повышении качества государственного управления, решении задач его должной эффективности и доступности для подавляющего большинства граждан, упрощению их зачастую сложных взаимоотношений с властью.

Тот факт, что такая система до настоящего времени не создана, а ее формирование — занятие трудоемкое и весьма затратное, не должен стать препятствием в работе по ее организации. Решение этой задачи без всякого преувеличения представляется делом государственной важности, в противном случае об эффективности государственного управления и в конечном итоге формировании правового государства и гражданского общества можно вообще забыть.

К сожалению, государством до настоящего времени не выстроена необходимая нормативно-правовая база для подготовки чиновничьего корпуса. Сегодня отсутствует единая система правовых норм, которые бы позволили регламентировать весь процесс подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих, увязать его с продвижением по службе, а также



мотивацией повышения уровня профессионального образования и квалификации. Отсутствие кодифицированной системы правовых актов государственной службы Российской Федерации отрицательно сказывается на качестве реализации государственными служащими целей и функций государства.

Применение единых стандартов и требований к государственным гражданским и муниципальным служащим никогда не обсуждалось, что на практике ведет к формированию двойных стандартов, субъективизации, разобщенности различных категорий служащих. На федеральном уровне проблемы подготовки кадров, на наш взгляд, решаются ограниченно. В частности, ведомственные учебные заведения осуществляют обучение кадров для правоохранительных органов и судебной системы.

Отечественная наука, со своей стороны, предпринимала определенные усилия к осмысливанию в контексте реализации права на труд вопросов подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Этой проблематике посвящены, в частности, научные работы Ю.П. Орловского, А.Е. Пашерстника. Свой вклад в изучение проблемы внесли и ученые-специалисты в области административного права и государственного управления. Прежде всего это работы таких ученых, как Г.В. Атаманчук, И.Л. Бачило, И.Ю. Богдановская, Н.И. Илазунова, Н.М. Казанцев, Л.М. Колодкин, Б.М. Лазарев, В.М. Манохин, Д.М. Овсянко, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров.

Однако специальные работы, посвященные анализу названной проблемы, практически отсутствуют.

Не претендуя на комплексное, системное изучение теоретических и практических проблем правового регулирования и организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, авторы настоящей статьи считают, что даже в имеющейся правовой среде и реалиях существования органов государственной власти и муниципального управления возможно выработать, а главное, попытаться реализовать некие общие, принципиальные идеи, которые могли бы способствовать пониманию целей и задач подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Представляется, что прежде чем приступать к реализации тех или иных аспектов затронутой проблемы, важно понять, каким квалификационным требованиям должен соответствовать



современный государственный служащий, и насколько эти требования должны определять содержание и направления подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;

Типичный должностной регламент государственного служащего и квалификационные требования, предъявляемые к соискателям на должности государственной гражданской службы, формулируемые при объявлении соответствующих конкурсов, содержат стандартный набор требований, предъявляемых к лицам, поступающим на государственную службу. Эти требования касаются исключительно уровня профессионального образования и квалификации, стажа работы по специальности и государственной службы, а также уровня знаний действующего законодательства. Вместе с тем квалификационные требования к государственным служащим должны содержать более подробную регламентацию в зависимости от характера исполняемых должности обязанностей. Такие требования должны определять все дальнейшие направления, содержание подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственного служащего.

Предполагается, что государственные служащие должны быть компетентными в той сфере, в которой работают, хорошо знать предмет своей профессиональной деятельности, а также обладать специальными знаниями в конкретной области. Такой подход к описанию основных требований к претенденту на замещение должности государственной гражданской службы представляется поверхностным. Такой подход не дает работодателю возможности осмыслить и уже на стадии принятия на службу приступить к решению проблемы острой нехватки высококвалифицированных юристов, экономистов, специалистов в области государственного и муниципального управления, а также заложить механизмы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Представляется, что современный государственный служащий как составной элемент правового государства должен основательно знать проблемы государственного управления, видеть пути их решения, владеть необходимыми для этого юридическими и экономическими познаниями. Без глубокого знания правовых норм, понимания управленческих процессов невозможно качественное исполнение государственным служащим обязанностей по занимаемой должности и,



соответственно, рациональное и эффективное государственное управление общественными процессами.

Помимо обладания указанными знаниями, государственный служащий обязан владеть полным набором информационно-коммуникационных инструментов, без которых система оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме, обеспечение нормального функционирования многофункциональных центров, снижение административных барьеров и в целом приближение власти к каждому гражданину обречены на провал.

Поэтому идеальным государственным служащим представляется специалист, обладающий и юридическими, и экономическими познаниями, и знаниями науки государственного (муниципального) управления, владеющий к тому же информационно-коммуникационными технологиями.

Совершенно очевидно, что такого чиновника в настоящее время не существует.

Вместе с тем, именно такие государственные служащие должны стать главными действующими лицами в системе органов государственной власти и в муниципалитетах страны.

В силу определенной специфики и разобщенности государственной и муниципальной службы в субъектах Российской Федерации было бы полезным начать решать задачу профессионального образования государственных служащих именно на региональном уровне. Для этой цели требуется издание субъектами нормативных правовых актов, в которых были бы нормативно закреплены определения понятий «подготовка», «переподготовка» и «повышение квалификации», а также соответствующие им процедуры; установлены приоритеты и принципы государственной кадровой политики в этой области; определена система подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих как единая целостная подсистема в системе государственного управления; определены цели, задачи и принципы организации и функционирования данной системы; закреплены государственные стандарты подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих; регламентированы вопросы управления системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, общие вопросы государственного контроля за качеством подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих; установлены



гарантии прав граждан на подготовку к государственной службе, а также социальные гарантии для государственных служащих, проходящих подготовку, переподготовку и повышение квалификации; сформирован правовой механизм, увязывающий результаты переподготовки и повышения квалификации с продвижением по службе, присвоением квалификационных разрядов, увеличением денежного содержания, предоставлением льгот и привилегий и т.д.

Параллельно, не дожидаясь скорого изменения нормативной базы, следовало бы приступить к созданию региональных центров развития компетенций государственных и муниципальных служащих, в уставные документы которых уже на стадии создания были бы заложены цели и задачи, направленные на необходимое повышение квалификации по соответствующим потребностям настоящего времени образовательным программам. Такие центры уже начали создаваться, в частности, в Самаре, Ульяновске и Казани.

Полагаем, что предлагаемый механизм мог бы послужить основой для дальнейшего совершенствования системы повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.