

© Людмила Анатольевна Запольнова

кандидат юридических наук, доцент,
Владимирский филиал РАНХиГС,
e-mail: ezapolnova@hotmail.com

Zapolnova Lyudmila A.

Candidate of Law, Associate Professor,
Vladimir Branch of RANEPA,
Vladimir

СУЩНОСТНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ КАК ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Essential characteristics of the institute of state civil service as a professional activity

Аннотация. *Повышение эффективности управления в системе государственной гражданской службы возможно только при наличии высокопрофессиональных кадров в органах власти. На настоящем этапе развития государственной гражданской службы наиважнейшим процессом считается правовое реформирование института государственной гражданской службы. Становится необходимым внедрение новых правовых норм, которые направлены на оптимизацию работы государственных служащих, развитие их профессионализма и компетентности.*

Annotation: *Improving the efficiency of management in the public civil service system is possible only if there is highly professional personnel in the authorities. At the present stage of the development of the state civil service, the most important process is considered to be the legal reform of the institution of the state civil service. It becomes necessary to introduce new legal norms aimed at optimizing the work of civil servants, development of their professionalism and competence.*

Ключевые слова: *государственная гражданская служба, государственный служащий, профессиональная деятельность, профессиональное развитие.*

Keywords: *state civil service, civil servant, professional activity, professional development.*

В современных условиях процесс становления новой демократической системы российской государственности претерпевает существенные изменения. Модернизация института публичного управления в рамках проводимой административной реформы невозможна без реформирования института государственной гражданской службы. Но эффективная работа органов государственной власти и управления в Российской Федерации возможна только при эффективной системе управления персоналом, при наличии достаточной правовой базы.

Соответственно, задача формирования эффективной системы государственной службы как профессии под воздействием этих и других проблем становится все более актуальной и жизненно важной для Российского

государства и общества.

В государственных органах работа с кадровым составом является более сложным, многоплановым и значимым элементом управления людьми из-за специфики служебной деятельности, ее публичности, высокой степени ответственности государственного гражданского служащего. Развитие правовой базы работы с кадровым составом позволит повысить эффективность деятельности государственных органов. Данные шаги также позволяют повысить степень доверия к государственному аппарату, что в целом обеспечивает позитивное отношение общества к власти и повышает престиж государственной службы, статус профессии «государственный служащий» в целом.

Впервые в современном российском законодательстве в Федеральном законе от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» дается понятие государственной службы, однако не раскрывается вся сложность определения. Уровни управления на этом этапе не представляли собой единую систему, вследствие чего нарушилась целостность в организации управленческого процесса. Дальнейшее реформирование государственной службы привело к принятию в мае 2003 года Федерального закона № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», в котором дается определение, способное в полной мере передать содержание понятия государственной службы РФ.

Институциональный подход к изучению государственной службы заключается в анализе правовых подходов. Согласно данному подходу, многие ученые определяют государственную службу как государственно-правовой институт.

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ устанавливаются правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы РФ [1].

Действующим законодательством устанавливаются квалификационные требования для замещения должностей гражданской службы, а именно к уровню профессионального образования (таблица 1), стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей. Данные квалификационные требования устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы, областью и видом профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Таблица 1

Квалификационные требования к уровню профессионального образования

Категории и группы должностей государственной гражданской службы		Минимальный уровень профессионального образования
Группа	Категория	
Высшая и главная	«руководители»	высшее образование – специалитет, магистратура
	«помощники (советники)»	
	«специалисты»	
Главная	«обеспечивающие специалисты»	высшее образование – бакалавриат
Ведущая	«руководители»	
	«помощники (советники)»	
	«специалисты»	
	«обеспечивающие специалисты»	
Старшая	«специалисты»	среднее профессиональное образование
	«обеспечивающие специалисты»	
Младшая	«обеспечивающие специалисты»	

Требования к продолжительности стажа гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки устанавливаются в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017г. № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы» или законом субъекта Российской Федерации для служащих субъекта. В соответствии с данным указом, стаж государственной гражданской службы для высших должностей федеральной государственной гражданской службы – не менее четырех лет, для главных должностей федеральной государственной гражданской службы – не менее двух лет, для ведущих, старших и младших должностей федеральной государственной гражданской службы требования к стажу не предъявляются. Аналогичные требования мы наблюдаем и в региональных законодательных актах.

Квалификационные требования к базовым знаниям и умениям, вне зависимости от областей и видов профессиональной служебной деятельности, включают в себя:

- требования к знанию государственного языка Российской Федерации;
- требования к знаниям основ Конституции Российской Федерации, законодательства о государственной гражданской службе, законодательства о противодействии коррупции;
- требования к знаниям и умениям в области информационно-коммуникационных технологий.

Функциональные квалификационные требования устанавливаются в соответствии с функциональными обязанностями: нормативное правовое регулирование и выработка государственной политики; осуществление контрольно-надзорной деятельности; предоставление государственных услуг; осуществление исполнительно-распорядительных и обеспечивающих функций и другие. Они включают требования к функциональным знаниям и функциональным умениям.

В частности, базовые квалификационные требования включают в себя:

- требования к уровню профессионального образования различных групп должностей государственной гражданской службы;
- требования к продолжительности стажа гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки;
- требования к базовым знаниям и умениям (вне зависимости от областей и видов профессиональной служебной деятельности);
- требования к знанию государственного языка Российской Федерации (русского языка);
- требования к знаниям основ Конституции Российской Федерации, законодательства о гражданской службе, законодательства о противодействии коррупции;
- требования к знаниям и умениям в области информационно-коммуникационных технологий;
- требования к общим и управленческим умениям, свидетельствующим о наличии необходимых профессиональных и личностных качеств.

Общие умения (для всех категорий и групп должностей гражданской службы):

- мыслить системно (стратегически);
- планировать, рационально использовать служебное время и достигать результата;
- коммуникативные;
- управлять изменениями.

Управленческие умения (для должностей гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)» всех групп должностей, категории специалисты высшей группы должностей, а также главной, ведущей и старшей групп должностей):

- руководить подчиненными, эффективно планировать, организовывать работу и контролировать ее выполнение;
- оперативно принимать и реализовывать управленческие решения.

Государство как особый институт публичной власти всего народа имеет свои функции и полномочия, реализуемые через выполнение задач государственными служащими [7, с. 155].

Институт государственной гражданской службы базируется на компетентности государственных служащих, что, в свою очередь, является важнейшим фактором сохранения и развития государственности, а также гарантирует стабильное государственное управление.

По мнению Э. Дюркгейма «профессионализация способствует осуществлению социальных преобразований, обеспечивая прогресс развития общества» [5].

Новая модель организации профессионального развития гражданских служащих появилась вместе с Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы» [2].

Следующий важный этап формирования профессии государственного служащего – выход Указа Президента РФ от 21.02.2019 № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке осуществления профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации»), согласно которому профессиональное образование необходимо осуществлять непрерывно [3].

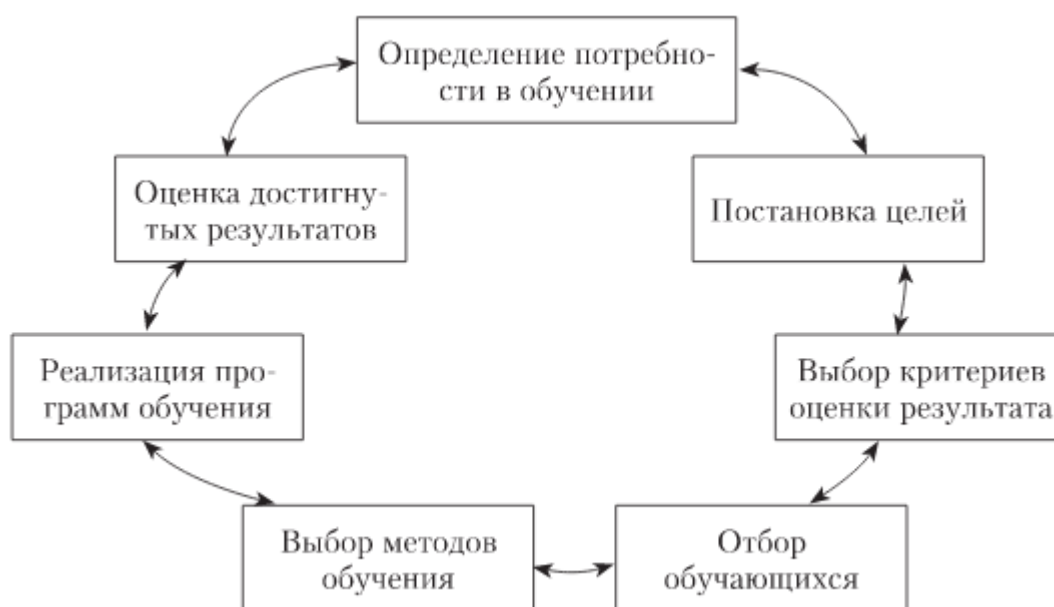


Рис. 1. Система звеньев обучения как непрерывного процесса [6, с. 221]

Целью развития персонала и человеческих ресурсов является обеспечение организации хорошо подготовленными работниками в соответствии с ее целями и стратегией развития. Обучение, подготовка и переподготовка кадров – это та сфера деятельности, в которой кадровые службы, отделы кадров не могут обойтись без внешней помощи, то есть они привлекают различных экспертов, преподавателей образовательных организаций и консультантов. Существует также целый набор организаций и мест обучения персонала.

Использование внешних источников переподготовки и повышения квалификации персонала имеет ряд преимуществ:

- качество обучения выше, а спектр знаний и навыков шире;

- эксперт по повышению квалификации в той или иной области дает максимально широкие знания и пытается предоставить наилучшее обучение;
- экономия средств, так как не нужно ставить вопрос о разработке новых курсов и др.

Но, с другой стороны, можно наблюдать, что самой компании необходим ряд специалистов или экспертов (например, в кадровой службе), которые сумеют заключить соглашения с образовательными центрами или организациями, при этом выбрав оптимальную форму обучения для персонала. Соответственно для того, чтобы организовать профессиональную подготовку и повышение квалификации для сотрудников, можно обучать персонал внутри самой компании, но с привлечением внешних экспертов.

Необходимо изучить факторы, которые обеспечивают процесс эффективности системы обучения:

- потребности в профессиональной переподготовке и повышении квалификации. Существуют как индивидуальные, так и групповые, а также важную роль играет то, насколько эти потребности соответствуют целям компании в принципе;
- стоит предусматривать согласованность потребностей в обучении у конкретного сотрудника, служащего и самой организации;
- вслед за целями необходимо учитывать тот факт, что задачи процесса обучения должны совпадать с целью компании;
- как уже было изложено выше, потребности есть групповые и индивидуальные. На уровне коллектива обучение является неотъемлемой частью, приоритетом развития организации, а на уровне конкретного сотрудника приоритет – это развитие карьеры.

Институт гражданской службы – это особый институт, где установлена своя система дополнительного образования служащих, то есть дополнительное образование – это и профессиональная переподготовка, и повышение квалификации [1]. В рамках института государственной гражданской службы система повышения квалификации и профессиональная переподготовка регулируются как федеральными законами, так и подзаконными актами.

Кроме того, в методических материалах Министерства труда и социальной защиты РФ раскрываются этапы организации, цели мероприятий, направления деятельности профессионального развития гражданских служащих.

Гражданский служащий проходит профессиональную переподготовку и повышение квалификации на основании специального государственного сертификата, который отражает реализацию права служащего на получение дополнительного образования по образовательным программам, то есть можно утверждать, согласно федеральному законодательству, что сертификат – это не что иное, как реализация права получения дополнительного образования за счет средств федерального бюджета либо бюджета российского субъекта.

Направление на дополнительное образование по сертификату гражданский служащий может получить согласно рекомендациям своего непосредственного руководителя или же в инициативном порядке. Если служащий хочет получить сам дополнительное профессиональное образование, то есть в инициативном порядке, то он направляет в кадровую службу (отдел кадров) заявление свободной формы, согласованное с руководителем, с указанием того, какую именно программу служащий хочет освоить, почему он выбрал именно эту программу, ее часовой объем, а также сроки, в рамках которых он будет проходить профессиональную переподготовку или повышать квалификацию.

Возможно рассмотреть применение на курсах повышения квалификации таких тематик, как технологии блокчейна в государственном управлении, проблемы информационной безопасности, повышение навыков и умений работы с теми информационными системами, которые уже внедрены в систему публичного управления, да и просто умение работать с самыми базовыми приложениями и программами персонального компьютера.

Таким образом, следует отметить, что формирование института государственной гражданской службы как правового продолжается и направлено на оперативное реагирование на новые запросы быстро меняющегося мира. Перемены направлены на совершенствование правового регулирования процессов функционирования системы прохождения гражданской службы, ее развития как особого вида профессиональной деятельности, поскольку эффективность ее работы определяет такой важный показатель, как уровень развития государства и качество жизни населения. Профессионализм гражданских служащих приобретает особую значимость и не может быть совместим с бюрократизмом и имитацией деятельности.

Действующее законодательство к одной из основных задач государственной гражданской службы относит подбор кадров, способных реализовать полномочия органов государственной власти в соответствующей сфере деятельности, исходя из тех правовых норм, которые были отмечены выше.

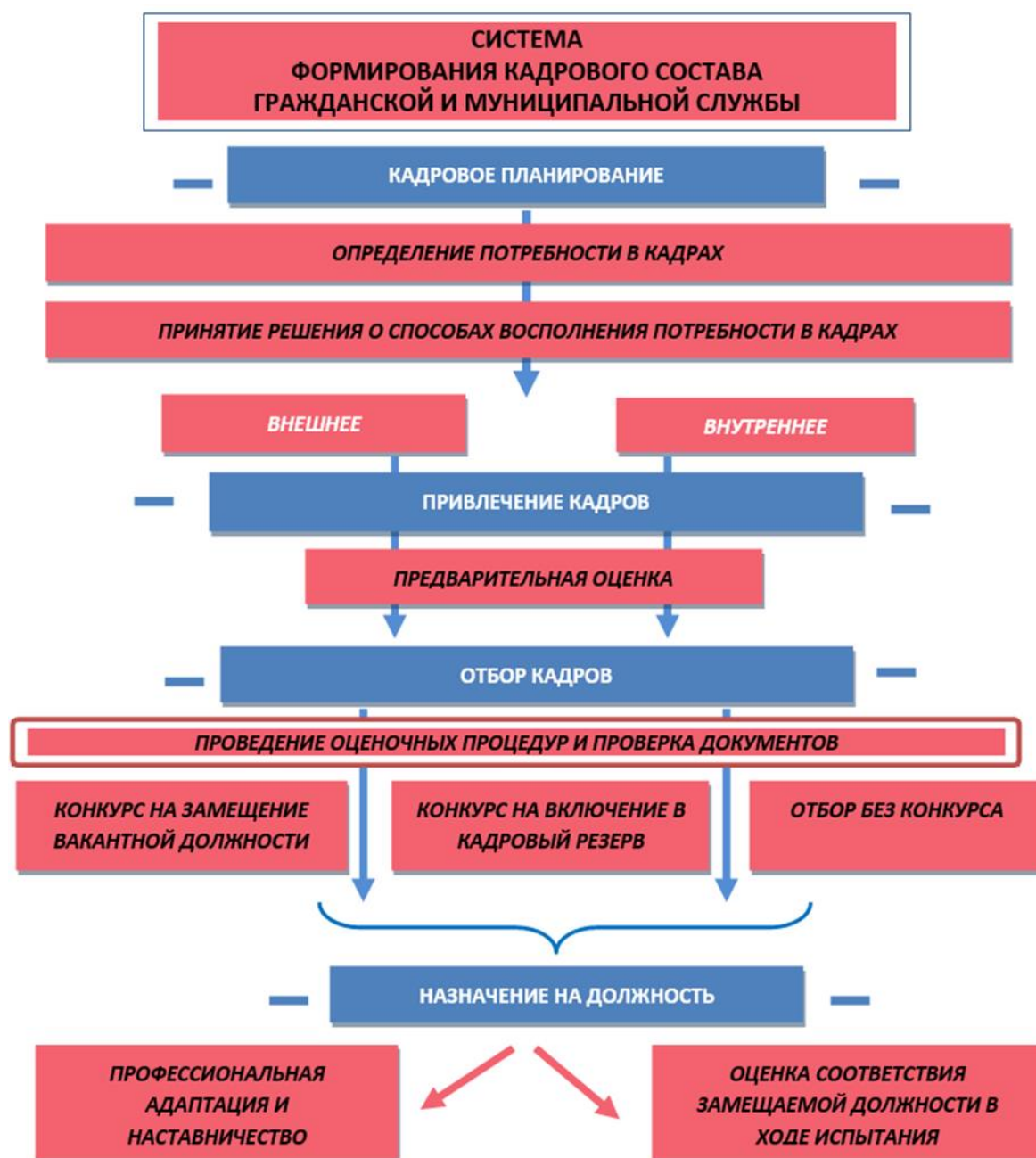


Рис. 2. Система формирования кадрового состава государственной гражданской и муниципальной службы

Правильно организованная кадровая политика позволяет повысить уровень профессионализма и компетентности государственных и муниципальных служащих и сформировать кадровый состав органов публичного управления, обеспечить его профессиональное развитие и востребованность в сфере государственного и муниципального управления.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день актуальна и необходима такая кадровая технология, как оценка государственных гражданских служащих. При этом, например, оценка соответствия квалификации гражданского служащего функциональным

квалификационным требованиям использует такой метод, как центр оценки «ассесмент-центр», который был заимствован у коммерческого сектора.

При разработке критериев оценки эффективности труда государственных служащих рекомендуем руководствоваться принципами сравнения:

- результатов с затратами;
- эффекта с научно обоснованными социальными и экономическими нормативами удовлетворения потребностей общества, отдельных социальных групп, отдельного гражданина. Это и есть основные принципы управления по результатам.

Таким образом, переход системы государственной гражданской службы в Российской Федерации и ее субъектах к модели управления по результатам выведет весь процесс государственного управления на более высокий качественный уровень, позволит сделать его более эффективным во всех сферах деятельности государственных органов, поступательно решать актуальные задачи модернизации российской экономики. То есть система оценки служащих имеет практическое значение, которое заключается в возможности оказывать влияние на эффективность профессиональной служебной деятельности.

До недавнего времени государственно-служебные отношения рассматривались в рамках общетрудового законодательства, а законодательство о государственной службе не выделялось. В условиях однопартийного государственного устройства и монополии только одной государственной формы собственности правовое положение работников государственных органов и служащих государственных, общественных учреждений, предприятий и организаций практически не отличалось. В настоящее время ситуация кардинально изменилась, и говоря о системе публичного управления, мы отмечаем профессиональные особенности в данной сфере деятельности.

Как уже отмечалось, от уровня профессионализма и компетентности служащих органов публичного управления на практике зависит благополучие населения и качество жизни граждан. Поэтому навыки, умения и знания, которые являются составляющими принципа профессионализма и компетентности, служащим необходимо постоянно улучшать и развивать.

Развитию принципа профессионализма и компетентности служащих уделяется особое внимание. На современном этапе существуют, а также активно внедряются в практику методы и способы, позволяющие улучшить уровень профессиональной компетентности государственных гражданских и муниципальных служащих, используя в том числе различные формы оценки их профессиональных качеств.

Государственные гражданские служащие выступают посредниками во взаимоотношениях между государством и гражданами. Их профессионализм и компетентность закладывают основу процветания и успешного социально-экономического развития России. В связи с этим вопрос качественной оценки гражданских служащих, с индивидуализацией оценки каждого служащего,

является крайне актуальным в свете развития действующего законодательства.

Список литературы

1. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ: ред. от 28.12.2022 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31, ст. 3215.
2. Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы: Указ Президента РФ от 11.08.2016 № 403 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 33, ст. 5165.
3. О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.02. 2019 № 68: ред. от 25.02.2019 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 8, ст. 765
4. Государственная служба: учебное пособие / под ред. А. В. Оболонского. – М. : Дело, 2009.
5. Дюркгейм Э. Ценностные и реальные суждения / пер. с фр. // Социологические исследования. – 2011. – № 2. – С.46-54.
6. Лапшова О. А. и др. Управление человеческими ресурсами: учебник и практикум для вузов / под общей редакцией О. А. Лапшовой. – М. : Юрайт, 2020.
7. Прокофьев С. Е., Богатырев Е. Д., еремин С. Г. Государственная и муниципальная служба: учебник и практикум для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2020. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-04511-6 // ЭБС «Юрайт»: офиц. сайт. URL: <https://urait.ru/bcode/450768> (дата обращения: 15.04.2023).