

Крылова Е. Г. / Krylova E. G.

**К ВОПРОСУ О ПОВЫШЕНИИ УРОВНЯ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹**

**TOWARDS THE ISSUE OF INCREASING THE PROFESSIONAL LEVEL
OF PUBLIC SERVANTS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Крылова Елена

Геннадьевна,

*доктор юридических наук,
профессор, Российская ака-
демия народного хозяйства и
государственной службы при
Президенте Российской Феде-
рации, г. Москва.*

Утверждается, что учебный процесс государственного служащего не должен сводиться к трансляции и усвоению учебной информации, а должен представлять подготовку специалиста-профессионала, что может быть обеспечено при условии успешного решения как минимум трех взаимосвязанных между собой задач. Первая задача связана с накоплением знаний и опыта, а также правильное воспроизводство информации. Вторая – умение решать конкретные профессиональные задачи, с опорой на усвоенную информацию. И третья – личностное развитие государственного служащего.

Отмечается положительная практика деятельности Института подготовки главенствующих должностных лиц в Республики Корея.

¹ Публикуется по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар – Небуг – 2013)

Krylova Elena

Gennad'evna,

Doctor of law, Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow.

Отмечается необходимость разработки эффективных механизмов формирования государственного заказа в области образования и развитие действенной системы профессионального образования, гарантирующей непрерывность подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Ключевые слова: государственные служащие, профессионализм служащих, система государственной службы, кадровая работа, управление персоналом, обучение государственных гражданских служащих, развитие профессионализма.

Here is alleged that the learning process of public servant should not be limited to the transmission and absorption of educational information, and should provide training of a specialist-professional, which can be provided subject to the successful solution of at least three interrelated tasks. The first task is associated with the accumulation of knowledge and experience, as well as with the correct reproduction of information. The second one is the based on acquired information ability to address specific professional tasks. And the third one is the personal development of a public servant.

The author notes the positive experience of the Institute for training of dominant officials in the Republic of Korea.

The need to develop effective mechanisms for the formation of state order in

the area of education and the development of an effective system of vocational education, which guarantees the continuity of training, retraining and professional development of public servants, is noted in the article.

Keywords: public servants, professionalism of servants, public service system, staff management, human resources management, training of public civil servants, professionalism development.

Программа реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации [2] утвердила в качестве основной задачи повышение профессионализма и компетентности государственного служащего, как основного субъекта оказания государственных услуг населению. Однако анализ положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» показывает, что механизм реализации норм закона в статье 44 «Кадровая работа» неэффективен. Кроме того, сам термин «кадровая работа», по своему содержанию, не отражает многообразие и сложность, а самое важное – требуемое качество работы с персоналом в системе государственного управления. Кадровая работа всего лишь незначительная часть нового вида профессиональной деятельности – управление персоналом. Поэтому особое значение имеет профессиональная подготовка государственных служащих.

Поддержание высокого уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей государственными служащими, входит в число основополагающих требований, закрепленных федеральным законодательством. Однако данный принцип в значительной степени связан с самостоятельным решением государственного служащего, который, в свою очередь, должен стремиться к повышению профессионального уровня.

Предполагается, что обучение государственных гражданских служащих должно осуществляться непрерывно, в течение всего периода нахождения на государственной службе, в виде получения профессионального образования (впервые) и дополнительного профессионального образования. Логично, что подготовка высококвалифицированных кадров для государственной и

муниципальной службы должна осуществляться на основе специального федерального закона, который пока не принят в Российской Федерации.

Интересен опыт Кореи по вопросам кадровой работы на государственной службе, который можно применить и для России.

В систему управления государственной службой Республики Корея, отвечающей за разработку и реализацию кадровой политики в государственном секторе, входят:

- Комиссия по гражданским делам (существует при Президенте Республики Корея). Основными функциями Комиссии являются разработка кадровой политики, решение вопроса о продвижении по службе государственных служащих самого высокого ранга; инспектирование работы кадровых служб всех министерств и ведомств;

- Министерство правительственной администрации и внутренних дел, в рамках которого создан Институт подготовки главенствующих должностных лиц. Институт, выпускающий государственных служащих, проводит курсы общей и специальной подготовки, организует форумы общенациональной значимости. Кроме того, развивает международное сотрудничество в рамках программ подготовки государственных служащих старшего звена;

- Кадровые службы министерств и ведомств.

Государственная служба в Республики Корея подразделяется на две категории: национальную и местную. Система организации государственной службы на местах, в основном, соответствует структуре, действующей на национальном уровне. С целью создания необходимых условий и повышения заинтересованности государственного служащего в надлежащем выполнении своих служебных обязанностей разработана и применяется комплексная система мер, включающая политическую нейтральность, систему моральных и материальных поощрений, охрану статуса, профессиональную подготовку, охрану здоровья и безопасности, а также дисциплинарные взыскания. Госслужащие от 5 ранга и ниже обязаны регулярно проходить переподготовку в рамках программ повышения общей и профессиональной квалификации. Результаты обучения учитываются при продвижении по службе.

Процедуры поступления на государственную службу различаются в зависимости от ступени, группы или характера должности. Допуск к государственным должностям предполагает определенную квалификацию (обязательным является наличие высшего образования).

При поступлении на государственную службу проводится открытый конкурс. Прием на службу осуществляется путем проведения квалификационного экзамена или тестирования (проводится один раз в год по всей стране в учебных центрах) и проверку благонадежности. Основными формами проведения экзаменов являются письменные или устные тесты (в несколько туров) и предполагают дифференцированный подход в зависимости от того, на какую должность претендует кандидат.

Кандидаты, претендующие на должности 5 класса сдают экзамен, состоящий из 3 туров: 1) письменный экзамен (знание Конституции, английский язык, история Кореи, административное право, государственное управление), 2) устный экзамен (административное право, государственное управление, а также экономика либо политология (на выбор)), 3) собеседование.

Кандидаты, претендующие на должности 7 класса, сдают письменный экзамен (корейский язык, английский язык, история Кореи), знание Конституции, административное право, государственное управление (один по выбору) и проходят собеседование.

Кандидаты, претендующие на должности государственной службы 9 (начального) класса, сдают письменный экзамен (корейский язык, английский язык, история Кореи, социология, государственное управление) и проходят собеседование.

1-й тур экзамена проходит в течение одного дня и включает вопросы по всем предметам. Дата проведения экзамена для поступления на государственную службу объявляется заранее. На следующий день после экзамена на официальном Интернет-представительстве Бюро по управлению персоналом государственных служащих размещает вопросы, которые были предложены кандидатам.

В случае успешного прохождения отбора, кандидаты на государственную службу проходят стажировку, продолжительность которой зависит от замещаемой должности. Таким образом, на государственную службу поступают уже подготовленные грамотные специалисты.

В рамках Программы ежегодного роста профессионализма и квалификации каждый министр своего ведомства устанавливает уровень надбавки к заработной плате в зависимости от эффективности деятельности каждого государственного служащего. Это является хорошей мотивацией к профессиональному росту государственного служащего.

Заслуживает внимания существующая в Республике Корея жесткая система конкурсного и экзаменационного отбора претендентов на занятие

государственных должностей и продвижения по службе. Система управления кадровой политикой государственной службы, в которой особое место занимает Институт подготовки главенствующих должностных лиц, направлена на повышение уровня профессионализма всей государственной службы в целом.

В России обучение государственных служащих сталкивается с рядом трудностей, которые зависят, как от личностного восприятия ими обучения, так и от самого процесса обучения.

До сих пор в системе высшей школы доминирует образование поддерживающего типа, ориентированное на подготовку специалистов к действиям в конкретных, часто встречающихся ситуациях, носящее прагматический характер. Это, так называемое, поддерживающее, информативное образование, которое характеризуется ориентацией на передачу знаний в готовом виде и привитием технократической культуры мышления, искусственной разобщенностью духовности и профессионализма. Также современное образование придерживается строгой дисциплинарной структуры как обучающихся, так и преподавательского персонала.

Новое время требует перехода к альтернативному инновационному, развивающему, профессионально-личностно-ориентированному образованию. Основными параметрами образования такого типа выступают:

- междисциплинарная организация содержания образования;
- формирование у специалистов-выпускников культуры системного мышления;
- возрастание духовности и гражданских качеств в структуре личностных характеристик специалиста;
- инновационный характер содержания и методов обучения;
- способность выпускников создавать принципиально новые технологии, а не только их усваивать в процессе обучения [5, 6].

Главным мотивом деятельности государственного (муниципального) служащего должен быть мотив защиты интересов государства, общества и отдельных граждан, обеспечение стабильности общественной системы и безопасности общества и его граждан, стимулов к развитию страны и ее благополучию. Естественно, конкретизация выполнения этой смысловой задачи во многом зависит от состояния управленческой системы и ее отдельных составляющих, отраслевой специфики государственного органа и должностного статуса государственного служащего.

Происходящая в настоящее время реформа управленческой системы и, в частности, государственной службы, ставит перед государственными

служащими новые задачи и предъявляет новые требования к их деятельности и личностному росту.

В этих условиях возрастает потребность общества в подготовленных, высококвалифицированных кадрах, специалистов нового поколения, способных решать инновационные задачи в сложных и противоречивых условиях. Для этого необходим широкий спектр знаний, профессиональных умений и навыков, психологическая готовность к работе в современных условиях и мотивация их достижений.

Учебный процесс государственного служащего не должен сводиться к трансляции и усвоению учебной информации, а должен представлять подготовку специалиста-профессионала, что может быть обеспечено при условии успешного решения как минимум трех взаимосвязанных между собой задач. Первая задача связана с накоплением знаний и опыта, а также правильное воспроизводство информации. Вторая – умение решать конкретные профессиональные задачи, с опорой на усвоенную информацию. И третья – личностное развитие государственного служащего.

Решение данных задач имеет как внутрипредметную значимость (освоение основ и современного состояния науки, ее методов и формирования, готовность применить их на практике), так межпредметную (из пройденной дисциплины отбирается необходимое для освоения нового, формируются проблемы, решение которых требует комплексного междисциплинарного подхода), и дидактическую (обеспечение преемственности, снятие повторов, интенсификацию учебного процесса). Успешное профессиональное обучение государственных и муниципальных служащих должно строиться на:

- единстве обучения и практики, реализуемые через программно-целевую концепцию;
- дифференцированном подходе к учению, опирающемся на множественные критерии;
- единстве содержания, форм и методов обучения;
- обучении, ориентированном, не только на общие и специальные знания, но и на умение использовать их на государственной службе;
- работе по повышению самооценки, мотивации к учению и готовности к профессиональной деятельности;
- готовности к самообразованию, постоянному совершенствованию профессионального мастерства;
- оптимизации способов учебной деятельности через сбалансирование форм групповой и индивидуальной работы;

- формировании индивидуальной культуры организации и профессиональной деятельности;

- обеспечении гибкого учебного процесса в соответствии с формой обучения, сроком, целью, составом и свойствами обучаемых, особенностями преподавателей, наличными средствами обучения, ситуацией [5].

Эти основополагающие принципы должны стать основой эффективной модели обучения, повышения качества подготовки государственных и муниципальных служащих.

Эффективность и качество обучения государственных и муниципальных служащих предполагает увеличение знаний и рост профессионального самосознания, освоение научных основ профессиональной деятельности, готовность и умение госслужащих решать профессиональные задачи с привлечением современных методов и технологий, а также повышение уровня психологической готовности к профессиональной деятельности, изменение ценностных ориентаций в сторону приоритета прав и свобод граждан, интересов государства и общества.

Уровень профессионализма государственных служащих в определенной мере влияет и на престиж института государственной службы в целом. Грамотный руководитель в число первоочередных мер всегда ставит задачи подбора кадров по соответствующим критериям и стимулирования работников к профессиональному росту.

Учитывая, что профессионализм формируется в процессе деятельности государственного служащего, важно исследовать его динамику, выявить, этапы и уровни развития профессионализма.

Одной из детерминант становления и развития профессионализма является востребованность профессионалов различными сферами общества. Не менее важна ценность и значимость в обществе самой сферы, в которой работает государственный (муниципальный) служащий, ее престиж стимулирует развитие его профессионального мастерства. Снижение престижа профессии, напротив, снижает мотивацию к успеху и профессионализму государственных и муниципальных служащих.

Наличие соответствующих правовых норм, на базе которых формируются требования к государственному служащему, их коррекция с учетом социальных изменений, а также динамики функций и полномочий самого государственного органа также существенно влияют на уровень его профессионализма.

Личность государственного служащего характеризуется соответствующим

уровнем профессиональных знаний, умений и навыков, а также его индивидуально-психологическими свойствами (соотношения интеллектуальной, эмоциональной и волевой сфер).

Государственный (муниципальный) служащий имеет специфические особенности, которые существенно влияют на его профессионализм. Во-первых, госслужащий рассматривается как активный носитель профессиональной деятельности в управлении процессами и руководстве людьми. Из этого складывается психологическое содержание профессиональной деятельности государственного (муниципального) служащего. Во-вторых, его профессиональная деятельность в системе государственной и муниципальной службы строится на осознании своих потребностей, целей как социально значимых и соотношении их с условиями самой среды. При этом государственный служащий признает необходимость проявления активности в изменении условий среды как одной из целевых установок деятельности. В-третьих, деятельность госслужащего включает направленность на преобразование самого себя, саморазвитие в соответствии с образцом, моделью успешного специалиста в системе государственной или муниципальной служб. В-четвертых, государственному (муниципальному) служащему к установлению социального взаимодействия между участниками управленческой деятельности необходимы определенные коммуникативные средства, такие как: речевая культура (четкость, ясность, грамотность языка), способность к распределению функций и обязанностей, установлению целесообразных отношений между субъектами управления; умение при необходимости делегировать полномочия; способность к разумному контролю за действиями других в ходе выполнения полученных заданий, а также на владение навыками делового общения (умения выслушивать, понимать, убеждать, доказывать, разъяснять, отдавать приказы и распоряжения).

На сегодняшний день на государственной службе характерна значительная доля административно-командного стиля делового общения (42,5 %) над либеральным (39,5 %). Проявляется также тенденция обратной зависимости между развитием системно-аналитического мышления и организаторскими способностями. Чем выше уровень системно-аналитического мышления, тем ниже организаторские способности и наоборот.

Особую тревогу вызывает речевая культура государственных служащих. Умением четко, ясно, грамотно излагать свои мысли обладает чуть более половины специалистов госслужбы (57,8 %). При том, что государственные служащие в большинстве случаев отличаются высоким уровнем образования.

Так, среди лиц, занимающие высшие и главные должности категории «руководители» два и более высших образования имеют более четверти служащих (25,9 %), что почти в 2 раза больше, чем по этой категории в целом, кандидатов наук – более чем в 4 раза, докторов наук – почти в 8 раз. По уровню образования государственные служащие категории «руководители» высшей группы превосходят политическую элиту по позициям «кандидаты наук» – в 3,5 раза (14,8 и 4,2 %), «доктора наук» – в 3 раза (3,0 и 1,0 %) [4, 258-259].

Умение распределять функции и делегировать полномочия имеет явно выраженную половую дифференциацию. Менее способными оказываются в этом отношении руководители-женщины (27,2 % от общего числа женщин), для сравнения отметим, что из 100 мужчин 62 успешно справляются с такими задачами.

Способность к контролю за ходом и результатами деятельности также не может быть охарактеризована как достаточно развитая у руководителей системы государственной службы. Как правило, итоговый контроль преобладает над текущим, что приводит к не вполне удовлетворительным результатам деятельности.

Существует зависимость коммуникативных, эмоционально-чувственных и когнитивных характеристик государственного служащего. Высокий уровень коммуникативных умений свойственен специалистам с повышенной эмоциональностью и невысоким интеллектом. Государственные служащие с невысокой общительностью имеют низкий уровень эмоциональности и более высокий интеллект.

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования. Эти требования связаны, прежде всего, с поступлением на государственную службу. Дополнительное профессиональное образование относится к числу оснований при прохождении государственной службы. В Указе Президента Российской Федерации № 1474 от 28 декабря 2006 года «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» [1] определяется порядок профессиональной подготовки государственных гражданских служащих, через 1) профессиональную переподготовку, 2) повышение квалификации и 3) стажировку. Особо подчеркивается именно необходимость в прохождении профессионального обучения гражданскими служащими, замещающими должности гражданской службы категории «руководители», «помощники (советники)» или «специалисты», относящиеся к высшей и главной группам должностей, а

также должности гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты», относящиеся к главной группе должностей [1].

Основаниями для направления служащего на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку являются: назначение государственного служащего на иную должность в порядке должностного роста на конкурсной основе либо включение государственного служащего в кадровый резерв на конкурсной основе или в результате его аттестации. В результате профессиональной переподготовки гражданскому служащему может быть присвоена дополнительная квалификация. Таким образом, профессиональная переподготовка является только возможностью государственного служащего продвинуться по служебной лестнице.

Сейчас дополнительное профессиональное образование государственных и муниципальных служащих осуществляется многими образовательными учреждениями Российской Федерации. Однако, несмотря на введение конкурсных процедур размещения государственного и муниципального заказа, практика показывает, что приоритет в этой области остается за теми учреждениями, которые на протяжении длительного периода занимаются этим направлением. К их числу относится Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Российская правовая академия Минюста РФ, Финансовый университет при Правительстве РФ, Российская таможенная академия, Академия бюджета и казначейства Минфина РФ и т. д. Это правильно, так как накоплен большой опыт работы с обучением государственных и муниципальных служащих, которые, как правило, уже имеют первое высшее образование и стаж работы на государственной или муниципальной службе. Однако единый учебный центр для государственных и муниципальных служащих, по аналогии с Институтом подготовки главенствующих должностных лиц в Республики Корея имел бы больше возможностей по квалифицированному обучению лиц для государственной службы и повышения ответственности за уровень подготовки государственных служащих.

Основу государственной службы должны составлять специалисты, способные в изменившихся условиях реализовать на практике новые технологии государственного управления. Смена поколений на государственной службе должна происходить более рационально и интенсивно, чтобы не допускался качественный разрыв между накопленным годами опытом в сфере государственного управления и теми инновациями, которые приносят в систему государственной службы молодые управленцы, не обремененные негативным

опытом прошлого. Важно использовать достоинства и способности служащих всех формаций и поколений.

В этой связи важным является формирование кадрового состава государственной службы, применение единообразных подходов к прохождению государственной службы в различных органах исполнительной, законодательной и судебной власти, создание предпосылок для устойчивого планирования карьерного роста специалистов нового поколения, системного обновления и ротации кадров [3].

В настоящее время система профессиональной подготовки и дополнительного профессионального образования, которая бы строилась с учетом задач профессионального развития, должностных обязанностей, организации должностного роста и индивидуально-психологических свойств государственных служащих недостаточно развита. Государственные стандарты по образовательным программам во многом не учитывают требований, предъявляемых законодательством о государственной службе. В требованиях к должностным обязанностям государственных служащих не учитывается новая система профессионального обучения. Все еще крайне мало программ инновационного, развивающего образования.

Система государственного заказа для дополнительного профессионального образования не отражает новых условий функционирования государственной службы, государственными органами формально ведется работа по организации конкурсного отбора образовательных учреждений для ведения образовательных программ для государственных служащих. Государственные органы не принимают активного участия в выработке содержания и контроле качества исполнения образовательных программ с целью выработки компетенций, необходимых для государственных служащих, имеются направления повышения квалификации, которые не охвачены образовательными программами.

Целью профессиональной переподготовки государственных (муниципальных) служащих является получение ими специальных знаний и навыков по образовательным программам, предусматривающим изучение отдельных дисциплин, разделов науки, техники и технологии, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности. Также профессиональная переподготовка осуществляется для расширения квалификации государственных служащих в целях их адаптации к новым экономическим и социальным условиям и ведения новой профессиональной деятельности, в том числе с учетом международных требований и стандартов.

Данные цели могут достигаться только в условиях непрерывности и системности образования государственных (муниципальных) служащих.

В этой связи важным представляется разработка на основе программ профессионального развития государственных служащих и внедрение в практику новых образовательных технологий в области государственного управления и юриспруденции. Необходима разработка эффективных механизмов формирования государственного заказа в области образования и развитие действенной системы профессионального образования, гарантирующей непрерывность подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Все эти задачи можно решить только при сосредоточении их в едином органе, который будет заниматься вопросами профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих.

Список литературы:

1. Указ Президента РФ «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 28 декабря 2006 г. № 1474 // СЗ РФ 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 203.
2. Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» // СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.
3. Крылова Е. Г. Формирование государственной службы Российской Федерации: теория, практика, проблемы институционализации: Монография. – М., 2008.
4. Нечипоренко В. С. Теория и организация государственной службы. – М., 2008.
5. Подготовка кадров государственной службы: методические и дидактические основы повышения эффективности / под общ. ред. Е. А. Яблоковой. – М.: Изд-во РАГС, 2004.

References:

1. RF Presidential Decree No. 1474 from December 28, 2006 "On Continuing Professional Education for Civil Servants of the Russian Federation" [Ukaz Prezidenta RF «O dopolnitel'nom professional'nom obrazovanii gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh Rossiiskoi Federatsii» ot 28 dekabrya 2006 g. № 1474]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2007, no. 1 (part 1), article 203.

2. RF Presidential Decree No. 261 from March 10, 2009 “On the Federal Program “Reforming and Development of the System of Public Service of the Russian Federation (2009-2013)” [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 10 marta 2009 g. № 261 «O Federal’noi programme «Reformirovanie i razvitie sistemy gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii (2009-2013 gody)»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2009, no. 11, article 1277.

3. Krylova E. G. *Formation of Public Service of the Russian Federation: Theory, Practice, Problems of Institutionalization: Monograph* [Formirovanie gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii: teoriya, praktika, problemy institutsionalizatsii: Monografiya]. Moscow: 2008.

4. Nechiporenko V. S. *Theory and Organization of Public Service* [Teoriya i organizatsiya gosudarstvennoi sluzhby]. Moscow: 2008.

5. *Training of Public Servants: Methodological and Didactic Basis for Improving the Effectiveness* [Podgotovka kadrov gosudarstvennoi sluzhby: metodicheskie i didakticheskie osnovy povysheniya effektivnosti]. Under general edition of E. A. Yablokova, Moscow: publishing house of Russian Academy of Public Administration, 2004.