ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

УДК 37

Меркулов П.А.[1]

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ КАК ЭЛЕМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Аннотация. Реализация государственной политики в сфере государственной гражданской службы в последнее время все чаще рассматривается в качестве элемента процесса реформирования системы государственного управления. В статье описывается взаимосвязь эффективности функционирования системы государственного управления и успешности реализации программ модернизации института государственной гражданской службы Российской Федерации. Автор акцентируют внимание на проблемах кадровой политики в системе государственной гражданской службы, уделяя особе внимание процессам профессионального развития персонала государственной гражданской службы. С этой целью подвергаются анализу программы реформирования института государственной службы в контексте развития системы кадрового планирования и профессионального развития персонала. Автор анализирует рассмотренные Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении изменения в федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в части изменений системы дополнительного профессионального образования и ее преобразования в индивидуальное профессиональное развитие гражданских служащих.

Ключевые слова: государственное управление, государственная гражданская службы, реформирование государственной службы, профессиональное развитие.

Merkulov P.A.

PROFESSIONAL DEVELOPMENT AS ELEMENT OF THE STATE POLICY OF INCREASE OF EFFICIENCY OF THE PUBLIC CIVIL SERVICE

Abstract. Realization of a state policy in the sphere of the public civil service is even more often considered as an element of process of reforming of system of public administration recently. In article the interrelation of efficiency of functioning of system of public administration and success of implementation of programs of modernization of institute of the public civil service of the Russian Federation is described. The author focus attention on problems of personnel policy in system of the public civil service, paying to the person attention to processes of professional development of the personnel of the public civil service. For this purpose are exposed to the analysis of the program of reforming of institute of public service in the context of development of system of personnel planning and professional development of the personnel. The author analyzes the changes considered by the State Duma of Federal Assembly of Russia in the first reading in the federal law «About the public civil service of the Russian Federation» regarding changes of system of additional professional education and its transformation to individual professional development of civil servants.

Keywords: public administration, state civil services, reforming of public service, professionaldevelopment.

[1] *Меркулов Павел Александрович*, доктор исторических наук, доцент, заведующий кафедрой «Политология и государственная политика» Среднерусского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», г. Орёл, e-mail: oo@orel.ranepa.ru, т. (4862) 43-20-28

Pavel Merkulov, doctor of historical sciences, associate professor, head of the department "Political science and public policy" Central Russian institute of management – "Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration", Oryol, e-mail: oo@orel.ranepa.ru, t. (4862) 43-20-28

В последнее время качество государственного управления в России становится предметом острой критики не только специалистов, но и представителей высшей политической элиты. Это связано, на наш взгляд, со все более проявляющимся отрывом качества принятия и исполнения государственных решений и программ от требуемого уровня. Последствия подобного состояния дел на практике приводят к существенному отставанию России от намеченных целей программы модернизации государственного управления, неэффективности бюджетных расходов на содержание нерезультативного государственного аппарата, снижению уровня доверия граждан к органам государственной власти и их представителям.

Еще более значимым этот качественный отрыв представляется при проведении сравнительного анализа процесса управления в негосударственной сфере, где качество исполнения решений и скорость достижения запланированного результата находится в прямой зависимости от уровня денежного вознаграждения исполнителя.

В настоящее время мы видим все большее количество обоснованных претензий, предъявляемых к эффективности государственного управления в России. При этом определенная степень ответственности за недостаточное качество предоставления государственных услуг, реализацию государственных функций, несоответствие возросшим требованиям общества, закрытость и нединамичность государственного аппарата лежит на институте государственной службы. «Противоречие между возросшими требованиями общества к государственной гражданской службе и недостаточным уровнем профессионализма гражданских служащих, несоответствие этим требованиям мотивационных установок и профессиональных качеств гражданских служащих является одной из наиболее значимых проблем в системе государственной службы» [1].

В настоящее время становится очевидным, что достижение целей трансформации государственного управления и существенное повышение эффективности государственного управления невозможно без кардинальных изменений в кадровой политике в системе государственной гражданской службы.

Выступая на Международном инвестиционном форуме «Сочи – 2016» в сентябре 2016 года, председатель Правительства Российской Федерации Д.А. Медведев подчеркнул справедливость критики системы государственного управления, а также отметил, что «низкая эффективность системы государственного управления – один из ключевых факторов, который сдерживает развитие страны» [2]. Являясь базовым институтом реализаций функций государственного управления, государственная служба России также требует реформирования и модернизации.

Попытки реформирования института государственной службы в истории новой России предпринимались на основе федеральных программ, каждая из которых ставила все более сложные и амбициозные цели и предполагала решение задач в сфере формирования профессионального корпуса государственной службы.

В рамках первой Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» было обозначено в качестве основной цели «повышение эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, оптимизация затрат на государственных служащих и развитие ресурсного обеспечения государственной службы» [3]. При этом задачи, которые лежат в поле исследовательского интересы, были сформулированы в программе следующим образом:

- «внедрение новых методов планирования, финансирования, стимулирования и оценки деятельности государственных служащих, рациональное использование ресурсов в системе государственной службы;
- применение эффективных методов подбора квалифицированных кадров для государственной службы, оценки результатов служебной деятельности государственных служащих, а также создание условий для их должностного (служебного) роста;
- реализация программ подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих;

– внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, а также законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих» [3].

Однако, несмотря на значительные сроки (действие программы было продлено до 2007г. включительно), результаты реализации программы, связанные с формированием базового законодательства о системе государственной службы России, нормативного закрепления видового и уровневого разнообразия государственной службы, значительного объема принятых нормативных актов в сфере регулирования различных правоотношений в сфере государственной гражданской службы, не были достигнуты. Не удалось даже на экспертном уровне приблизиться к разработке системы проверяемых и универсальных критериев оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих и апробирования принципов их учета в процессе стимулирования служащих. Все это не способствовало созданию эффективной профессиональной государственной службы и существенных эффектов от реализации кадровой политики не принесло.

С 2009 года в России реализовывалась Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», основной целью которой стало «создание целостной системы государственной службы Российской Федерации посредством завершения реформирования ее видов и создания системы управления государственной службой, формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики» [4].

Задачами программы в сфере кадрового обеспечения государственной службы явились:

– внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, направленных на повышение профессиональной компетентности, мотивации государственных служащих и обеспечение условий для увеличения результативности их профессиональной служебной деятельности;
– разработка системы мер, направленных на совершенствование порядка прохождения государственной службы и стимулирование добросовестного исполнения обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне;
– формирование и реализация программ подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих;
– азвитие системы дополнительного профессионального образования государственных служащих;
– совершенствование системы государственных гарантий на государственной службе;
– внедрение современных механизмов стимулирования государственных служащих.

Безусловно, за годы реформирования института государственной гражданской службы в современной России были реализованы ключевые, приоритетные направления модернизации. В частности:

– обеспечен процесс конкурсного замещения должностей государственной гражданской службы, который в достаточной степени оказался способным к преодолению негативных протекционистских явлений при приеме на государственную гражданскую службу;
– конкретизирован правовой статус государственного гражданского служащего, в том числе введено такое основание для увольнения, как утрата доверия представителя нанимателя, что в первую очередь связывается в нормативных актах с нарушением обязанностей, ограничений и запретов на государственной гражданской службе, а также требований к служебному поведению государственных гражданских служащих;
– впервые получил описание и нормативное закрепление такой институт как «конфликт интересов на государственной гражданской службе», что позволи-

ло сформировать правовые основания для внедрения норм должного и возможного поведения при соприкосновении профессиональной деятельности гражданского служащего и личных (косвенно личных) интересов служащего или его близких родственников;

– сформирована система дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих и определены правила размещения государственного заказа на программы дополнительного профессионального образования (система государственного заказа на основе проведения закупок для государственных нужд – наиболее значимая проблема, постоянно подвергающаяся критике экспертов и специалистов по вопросам государственной гражданской службы);
– внесенными изменениями конкретизированы квалификационные требования к уровню высшего образования для государственных гражданских служащих в зависимости от категории и группы замещаемой должности государственной гражданской службы. Тем самым соотнесены требования ФЗ «О государственной гражданской службы Российской Федерации» и ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» с точки зрения наименования и установления уровня образования;
– актуализирована проблема, связанная с необходимостью внедрения на государственной гражданской службе института наставничества как технологии передачи знаний, умений и навыков, базовых профессиональных компетенций;
– введение требования постоянного профессионального развития государственного гражданского служащего, что позволит (при условии успешного, целенаправленного, корректируемого исполнения) существенно повысить эффективность и результативность профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего.

Таким образом, мы видим, что, несмотря на достаточно значимые достижения в регулировании кадровой деятельности и кадровых процессах в системе гражданской службы, действующий Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит значительное количество норм, требующих конкретизации или дополнительного подзаконного нормативного регулирования. В некоторых случаях фрагментированность законодательства не позволяет принимать обоснованных и продуманных до конца решений, способных дать исчерпывающие ответы на возникающие профессиональные вопросы.

Однако не удалось решить ряд фундаментальных, системообразующих задач, связанных с разработкой реальных механизмов взаимосвязи видов государственной службы в системе государственной службы, а также государственной и муниципальной службы. В этот период, как, впрочем, и до настоящего времени не была модернизирована и систематизирована нормативная основа военной службы и не принят закон о виде государственной службы – правоохранительной службе. Более того, правоохранительная служба как вид государственной службы была выведена из текста закона и появился третий вид – государственная служба иных видов [5].

Процесс реформирования института государственной службы Российской Федерации в 2016 году кардинально изменился с точки зрения концептуального представления. Программный подход был вытеснен концепцией проектного. В связи с этим модернизация института государственной службы сместила приоритеты в сферу государственной гражданской службы. «Основными направлениями развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 годы являются:

а) совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации и повышение качества его формирования;

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

в) повышение престижа гражданской службы;

г) совершенствование антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы» [6].

Многие эксперты связывают фрагментарность реформирования и, как следствие, недостижение большинства амбициозных целей модернизации с отсутствием системы управления государственной службой России. Именно данный орган должен был стать функциональным и идеологическим центром реформирования, сконцентрировав в себе функции государственного заказчика ряда мероприятий программы и контроля за процессом достижения критериальных показателей.

К подобного рода документам можно отнести подготовленный в настоящее время проект нормативно-правового акта «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в части профессионального развития государственных гражданских служащих)».

Конкретизация процессов профессионального развития, безусловно, является значимым элементом нормативного фиксирования кадровых процессов, характерных для государственной гражданской службы. Однако, если проанализировать текст проекта нормативного акта, становится очевидным, что наиболее значимым элементом процесса профессионального развития государственных гражданских служащих разработчики предлагают считать дополнительное профессиональное образование, которое является в настоящее время самостоятельным институтом.

Непродуманным видится выделение двух блоков мероприятий по профессиональному развитию персонала государственной гражданской службы:

- мероприятия по профессиональному развитию;
- мероприятия по самообразованию.

Возникает дополнительная процессуальная проблема, связанная с планированием, реализацией и контролем за процессом самообразования. В случае реализации профессионального развития посредством «мероприятий по профессиональному развитию» в виде переподготовки или повышения квалификации, есть возможность установить периодичность реализации этого процесса. Это закреплено нормами федерального уровня, которые дают гражданскому служащему право и одновременно обязывают его постоянно повышать уровень своей квалификации. Процесс актуализации компетенций в рамках системы дополнительного образования гражданских служащих довольно четко регламентирован по срокам, периодичности и отчетности.

В ходе введения в качестве комплекса мероприятий «самообразование» как новый термин для нормативного акта, требуется значительная конкретизация мероприятий, которые могут быть отнесены к процессу именно профессионального самообразования гражданского служащего. Необходимо уточнить сферы профессионального самообразования, его формы, сформировать контролируемые и зримые программы самообразования, видимо, учитывающие актуализацию так называемой «зоны ближайшего профессионального развития» государственного гражданского служащего. Это повлечет за собой необходимость решения вопросов, связанных с регламентацией процесса и технологий оценки профессионального саморазвития государственных гражданских служащих, разработки методики проведения оценочных процедур и улучшения (корректировки) эффективности и результативности профессиональной деятельности государственных гражданских служащих.

Также необходимо отметить и тот факт, что в органах государственной власти нормативно определены (только в общем виде) формы и характер образования, соответствующие профилю профессиональной деятельности гражданских служащих; отсутствуют нормы, непосредственно связывающие процессы профессионального развития и должностного продвижения, профессионального развития и оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

В настоящее время профессиональное образование государственных гражданских служащих недостаточно ориентировано на профессиональные потребности. Считаем крайне необходимым и наиболее значимым

процессом, который должен быть начальным этапом в разработке методологии профессионализации государственной гражданской службы – формирование соотнесения функционала должностей государственной гражданской службы и направления (специальности), по которой получено образование. Это должно стать фундаментом профессионального развития и профессионализации кадровой политики. Необходимо также строго следить за тем, чтобы процесс овладения компетенциями по программам дополнительного профессионального образования соотносился с компетентностной моделью должности гражданского служащего. В противном случае, бюджетные средства, расходующиеся на оплату реализации программ переподготовки или повышения квалификации государственного гражданского служащего, фактически расходуются не по назначению. Не достигается основная цель, на которую выделяется финансирование: накопление компетенций гражданского служащего, что должно повлечь более компетентное и эффективное, а значит, качественное выполнение должностных обязанностей и предоставление качественных с точки зрения процесса и результата государственных услуг. Таким образом, складывается ситуация, при которой государство несет расходы, связывая с ними надежды на потенциальный накопительный эффект, который приведет к повышению качества государственного управления, а результат не соответствует цели.

Видится также не в полной мере продуманной взаимосвязь процесса переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих в нынешнем понимании и понимание его как элемента механизма профессионального развития. Например, в качестве одного из решений, выносимых аттестационной комиссией, является признание гражданского служащего при условии прохождения процесса повышения квалификации. В случае внесения предлагаемых изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» решение аттестационной комиссии должно быть положительным при условии «профессионального развития гражданского служащего»?

Таким образом, очевидно, что состояние системы профессионального развития государственных гражданских служащих не в полной мере соответствует целям и особенностям реформирования системы государственной службы. Существующие программы и технологии профессионального развития гражданских служащих слабо ориентированы на компетенции должности и повышение эффективности и результативности профессиональной деятельности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Романцова С.В. Социальные технологии профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих : Автореф. канд. социол. наук. – М., 2012.
2. Стенограмма выступления Д.А. Медведева на пленарном заседании форума 30.09.2016г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://government.ru/news/24729/ (Дата обращения: 23.03.2017)
3. О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» : Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336 // Российская газета.
4. Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы) : Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 // Российская газета.
5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»: Федеральный закон от 13.07.2015 № 262-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 20.07.2015. – № 29 (часть I). – Ст. 4388.
6. Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 годы : Указ Президента РФ от 11.08.2016 № 403 // Собрание законодательства РФ. – 15.08.2016. –№ 33. – Ст. 5165.