

УДК 342.98

ПРОФЕССИОНАЛИЗМ КАК ОДИН ИЗ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПОВ
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РОТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Я. В. Явтуховская

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 2 июня 2014 г.

Аннотация: анализируется профессионализм как один из основных принципов осуществления ротации государственных служащих Российской Федерации, предлагаются изменения и дополнения в действующее законодательство.

Ключевые слова: ротация государственных служащих, профессионализм гражданских служащих, повышение квалификации, профессиональная переподготовка, стажировка гражданских служащих.

Abstract: this article analyzes the content of the principle of professionalism as one of the main principles of rotation of Russian civil servants, and amendments to the existing legislation are proposed.

Key words: rotation of civil servants, professionalism of civil servants, training and retraining of civil servants.

Ротация гражданских служащих является одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава государственной гражданской службы, которое обеспечивается на основании двух важнейших принципов: 1) повышение значимости заслуг и деловых качеств гражданских служащих при назначении на должность гражданской службы; 2) повышение качества профессионализма гражданских служащих. Профессионализм – сложное, комплексное явление, которое является основным рычагом к повышению эффективности деятельности специалистов во всех сферах общественной жизни. Подходов к определению данной категории существует не так много, поскольку большинство исследователей раскрывают «профессионализм» через ряд неотъемлемых признаков. Толковый словарь русского языка С. Ожегова под профессионализмом понимает «хорошее владение своей профессией»¹, которое, в свою очередь, можно обозначить посредством требований, предъявляющихся к профессиональной служебной деятельности граждан Российской Федерации на должностях государственной службы Российской Федерации. Так, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² (далее

¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 721.

² См.: О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

– ФЗ № 79-ФЗ) в число квалификационных требований к должностям в соответствии с категориями и группами должностей включает требования к стажу гражданской службы или опыту работы по специальности, необходимому для надлежащего исполнения своих должностных обязанностей, в том числе и при назначении гражданских служащих на иную должность в порядке ротации, а также к профессиональному образованию, навыкам, знаниям. В свою очередь, так как ротация гражданских служащих осуществляется в пределах одной группы должностей, то обозначенные требования к ним получают свое развитие и в функционировании института ротации. То есть условия, необходимые для замещения должностей гражданской службы, – есть приоритетные требования, обрамляющие профессионализм в указанной сфере.

Действительно, профессионализм являет собой неотъемлемую составляющую по обеспечению исполнения полномочий государства посредством служебной деятельности граждан Российской Федерации³. Именно по результатам оценки государственной службы делаются выводы и о государстве в целом, поскольку ее законное, справедливое функционирование есть неотъемлемый показатель благополучия населения страны.

Федеральный закон № 79-ФЗ в ст. 4 среди принципов гражданской службы отмечает профессионализм гражданских служащих. Этот важнейший принцип пронизывает всю нормативно-правовую базу, регламентирующую рассматриваемый вид деятельности, в частности институт ротации государственных гражданских служащих. Ведь именно с учетом уровня профессионального образования, стажа гражданской службы, квалификации возможно назначение гражданского служащего на иную должность, включенную в перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация⁴.

Необходимым условием профессионализма является наличие профессионального образования надлежащего уровня, который определяется исходя из классификации должностей гражданской службы. Профессионализм и образование обуславливают друг друга, так как, например, права, обязанности, ответственность у категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» всех групп должностей, а также «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гораздо выше, чем у «обеспечивающих специалистов» старшей и младшей групп должностей гражданской службы, поэтому и требования к уровню образования разные – высшее и среднее профессиональное соответственно.

³ О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О методических рекомендациях (вместе с Рекомендациями от 30.04.2013 «Методические рекомендации – 2.0. Организация ротации федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти») : письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 18 сентября 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Анализ социологического исследования, проведенного в 2013 г. социологической лабораторией Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации⁵, показал, что 35,9 % экспертов (всего был опрошен 251 федеральный государственный гражданский служащий и государственный гражданский служащий субъектов Российской Федерации, замещающие высшие, главные, ведущие группы должностей) отметили низкое качество профессиональной подготовки выпускников высших учебных заведений по профильным специальностям. То есть даже при присуждении определенных квалификаций по различным специальностям отмечается дефицит квалифицированных специалистов. Кроме того, отсутствие требований к успеваемости в учебных заведениях сказывается на качестве полученных знаний и последующем их применении в профессиональной служебной деятельности по обеспечению исполнения государственных полномочий.

С целью повышения профессионализма гражданских служащих ФЗ № 79-ФЗ предусмотрено дополнительное профессиональное образование, включающее в себя профессиональную переподготовку и повышение квалификации. Однако среди оснований для направления гражданского служащего на дополнительное профессиональное образование не выделена ротация как назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы, включенную в перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация. Это явное упущение законодателя, так как именно получение дополнительного профессионального образования позволит государственному гражданскому служащему, замещающему должность государственной гражданской службы в порядке ротации, повысить уровень квалификации и адаптироваться к новой профессиональной среде при назначении на новую должность в соответствии с планом проведения ротации. Заключение служебного контракта, существенным условием которого является нахождение должности, замещаемой гражданским служащим, в перечне должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация, должно являться предпосылкой к необходимости профессиональной переподготовки, повышения квалификации или стажировки.

Необходимо также отметить, что ст. 62 ФЗ № 79-ФЗ первым основанием для направления гражданского служащего на дополнительное профессиональное образование называет назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке должностного роста на конкурсной основе, а не в порядке ротации. Тем самым подтверждается, что ротация – это не поощрение, награждение на гражданской службе или дисциплинарное взыскание, а самостоятельный институт, в котором предусмотрена также возможность назначения гражданского служащего на должность в порядке должностного роста, но только при высоких и положительных результатах профессионализма.

⁵ См.: Магомедов К. Требование к государственному служащему – профессионализм // Государственная служба. 2013. № 4. С. 23–26.

Ротация государственных гражданских служащих находит свою реализацию не только в изменении места прохождения гражданской службы либо структуры подчиненности или сотрудников, с которыми приходилось непосредственно взаимодействовать, но и в изменении содержания должностных обязанностей, поэтому необходимо предусмотреть в ст. 62 ФЗ № 79-ФЗ требование к повышению квалификации, профессиональной переподготовке или стажировке гражданских служащих при назначении на иную должность гражданской службы в порядке ротации, предусмотрев следующие особенности.

Прежде всего, в случае включения гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы в порядке ротации в план проведения ротации федеральных государственных гражданских служащих, и указания новой должности, на которую предусмотрено назначение, при **изменении содержания должностных обязанностей**, необходимо предусмотреть обязательную профессиональную переподготовку с учетом профиля образования. При этом направление на профессиональную переподготовку должно быть обязательным не только для категорий таких должностей гражданской службы, как «помощники (советники)», «специалисты», «обеспечивающие специалисты», но и для «руководителей», «помощников» (советников), «специалистов», которые относятся к высшей и главной группам должностей, а также «обеспечивающим специалистам», относящимся к главной группе должностей.

По результатам профессиональной переподготовки гражданскому служащему может быть присвоена дополнительная квалификация.

В случае, если федеральный государственный гражданский служащий в ходе ротации назначается на должность в порядке должностного роста в пределах одной группы должностей, а также в случае необходимости повышения уровня знаний он должен направляться на повышение квалификации. Федеральный закон № 79-ФЗ устанавливает, что потребность в повышении квалификации должна возникать по мере необходимости, но не реже одного раза в три года. Полагаем, что данное положение необходимо изменить в сторону увеличения частоты получения дополнительного профессионального образования, а именно одного раза в два года. Это объясняется тем, что в случае, если должность гражданской службы в порядке ротации замещается на срок три года и государственный гражданский служащий назначается на должность в ходе ротации в порядке должностного роста, то два основания для повышения квалификации (по мере необходимости и назначения на должность в порядке должностного роста) «наслаиваются» друг на друга, так как необходимость могла возникнуть и до истечения трех лет. Рассматриваемый закон, говоря об основаниях направления на дополнительное профессиональное образование, не отмечает в качестве самостоятельного «по мере необходимости, определяемой представителем нанимателя». Безусловно, это основание существует, но только как привязка к назначению гражданского служащего в порядке должностного роста на иную должность гражданской службы на конкурсной основе либо включению гражданского служащего в кадровый резерв

для замещения должности гражданской службы на конкурсной основе, либо решению аттестационной комиссии о соответствии гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы при условии успешного освоения им образовательной программы⁶.

Для приобретения практического опыта реализации того теоретического материала, который был получен при дополнительном профессиональном образовании, гражданский служащий может быть направлен на стажировку. Стажировка гражданских служащих, назначаемых на иную должность в порядке ротации, может осуществляться как часть профессиональной переподготовки или повышения квалификации либо как самостоятельная разновидность дополнительного профессионального образования. Во втором случае продолжительность такой стажировки составляет от двух до четырех месяцев с отрывом от государственной гражданской службы. Поэтому возникает потребность либо в сокращении обозначенного срока до одного месяца либо рассмотрение стажировки исключительно в качестве составляющей дополнительного профессионального образования. Существует также проблема интенсификации образовательного процесса, т.е. наиболее полной реализации образовательных программ в короткие сроки, в связи с тем, что профессиональная переподготовка, повышение квалификации могут осуществляться с отрывом или частичным отрывом, а стажировка – с отрывом от государственной гражданской службы. Однако социологическое исследование Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации свидетельствует о том, что приоритет среди видов дополнительного профессионального образования отдается тем, которые реализуются с отрывом от профессиональной деятельности. Так, 44 % респондентов отмечают пользу обучения на курсах; 40 % – в учебных учреждениях; 36 % отдадут свой голос обучению за пределами территории Российской Федерации.

Немаловажным является также и необходимость закрепления дополнительного профессионального образования в качестве обязанности гражданских служащих, так как в настоящее время оно относится к основным правам гражданского служащего.

Все рассмотренные виды дополнительного профессионального образования являют собой формы повышения профессионализма государственных гражданских служащих, их развития. Об этом также свидетельствует проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который был подготовлен Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, но не внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. В нем ст. 62 ФЗ № 79-ФЗ переименована из «Дополнительное профессиональное образование гражданского служащего» в «Профессиональное развитие гражданского служащего», что

⁶ О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации : указ Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

в очередной раз подтверждает взаимосвязь и взаимообусловленность профессионального образования и профессионализма государственных гражданских служащих.

Требование к стажу гражданской службы или опыту работы по специальности наравне с требованием к уровню образования является собой необходимое условие, которое учитывается при ротации гражданских служащих и определяет качество их профессиональной подготовки. Статья 12 ФЗ № 79-ФЗ определяет, что требования к стажу гражданской службы или стажу (опыту) работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих устанавливаются указом Президента Российской Федерации, а для государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации – региональным законом. На федеральном уровне данный вопрос урегулирован Указом Президента Российской Федерации от 27 сентября 2005 г. № 1131 (далее – Указ № 1131)⁷, а например, в Воронежской области – Законом Воронежской области от 30 мая 2005 г. № 29-ОЗ⁸, в котором установлено, что рассматриваемые квалификационные требования к стажу устанавливаются дифференцированно по группам должностей гражданской службы Воронежской области. Тем не менее не усматривается различий между областным нормативным регулированием и федеральным. Аналогичная ситуация тождества складывается в Москве, Санкт-Петербурге, Чукотском автономном округе и других субъектах Российской Федерации. Кроме того, одним из принципов построения и функционирования системы государственной службы в целом и гражданской службы в частности является единство правовых и организационных основ, поэтому полагаем, что внесение изменений в ст. 12 ФЗ № 79-ФЗ в части закрепления единого регулирования на федеральном уровне квалификационных требований к стажу гражданской службы или стажу (опыту) работы по специальности послужит реализацией данного принципа. Это позволит также уравнивать регулирование требований к образованию и стажу, так как в большинстве регионов требования к образованию определяются в соответствии с федеральным законодательством о гражданской службе, и это послужит унификацией признаков, определяющих профессионализм государственных служащих.

Указом № 1131 предусмотрено, что квалификационные требования к стажу применяются при назначении на должность федеральной государственной гражданской службы. Так как стаж является неотъемлемым критерием профессионализма, учитываемом при ротации гражданских служащих, необходимо дополнить настоящий Указ положением о том, что

⁷ О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих : указ Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1131 с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ О государственной гражданской службе Воронежской области : закон Воронежской области от 30 мая 2005 г. № 29-ОЗ с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

требования к стажу применяются и при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке ротации.

Уровень профессионального мастерства гражданских служащих при назначении на иную должность гражданской службы в порядке ротации определяется также требованиями к профессиональным знаниям и навыкам, которые в соответствии с ФЗ № 79-ФЗ устанавливаются нормативным актом соответствующего органа государственной власти с учетом его задач и функций. Действительно, такие требования существуют в государственных органах, среди которых Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации и др. Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы. Но в большинстве случаев, раскрывая объем профессиональных знаний и навыков посредством их обобщенного перечисления, не раскрываются их определяющие критерии, которые важны для наиболее качественного функционирования государственных органов. Для достойного обеспечения исполнения полномочий государства речь должна идти о профессиональном подходе к реализации задач и функций того или иного органа государственной власти, а не об обобщенном ряде знаний и навыков. Необходимо также отметить наличие абстрактных формулировок, которые предполагают свободу усмотрения их трактовки. Это подтверждает выделенную Р. Коллинзом необходимость дифференцировать количество и качество знания⁹.

Так как квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы, а ротация проводится в пределах одной группы должностей, эти требования необходимо отразить в ч. 5 ст. 60.1. ФЗ № 79-ФЗ.

Примечательно, что Указом № 1131 установлена обязанность руководителей федеральных государственных органов обеспечить включение рассмотренных выше требований в должностные регламенты федеральных государственных гражданских служащих, которые играют немаловажную роль при определении профессионализма государственных служащих. Как следует из письма Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 10 августа 2005 г. № 3855-ВС «О рекомендациях по разработке должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих в федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах» должностные регламенты федеральных государственных гражданских служащих являются нормативными документами, которые, помимо прочего, призваны повышать профессиональную квалификацию кадров, а также используются при оценке

⁹ См.: *Востряков Л. Е., Чирков Е. П.* Управленческие компетенции руководителей сферы культуры России, Европы и США : межстрановой социологический анализ // *Россия и современный мир.* 2010. № 3. С. 84–98.

служебной деятельности государственного служащего соответствующего государственного органа при проведении аттестации, приеме граждан на государственную службу в порядке назначения или по конкурсу. Полагаем, что усматривается необходимость дополнить указанное определение, а также ч. 4 ст. 47 ФЗ № 79-ФЗ положением об учете результатов исполнения гражданским служащим должностного регламента при назначении на должность в порядке ротации. Таким образом, усматривается следующий вектор взаимодействий: соблюдение должностного регламента → высокие показатели результативности исполнения должностного регламента → повышение профессионализма → его учет при назначении на должность в порядке ротации. Но для реализации этой схемы необходимо определить показатели эффективности профессиональной служебной деятельности. Потребность в разработке данных показателей отмечается и в Указе Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261¹⁰, в котором ориентиром эффективности профессиональной служебной деятельности является именно показатель результативности. То есть результативность предполагает эффективность, которая, в свою очередь, говорит о профессионализме.

Полагаем, что среди показателей эффективности, а следовательно и профессионализма, можно выделить несколько критериев. Первый критерий эффективности профессиональной служебной деятельности предполагает:

- индивидуально-личностный уровень (уровень государственных служащих);
- структурный уровень (уровень структурных подразделений);
- уровень государственного органа.

Второй критерий эффективности предполагает:

- количественные показатели (например, число проработанных документов, подготовленных проектов нормативных правовых актов, рассмотренных обращений граждан, организаций);

- качественные показатели (соответствие требованиям, предъявляемым к профессиональным знаниям и навыкам, умение анализировать, грамотно, логически оформлять документы);

- временные показатели (оперативность рассмотрения обращений граждан, организаций).

Третий критерий представлен личностной компонентой профессионализма (самоорганизация, дисциплина, наличие лидерских способностей).

Таким образом, руководствуясь названными критериями, представляется возможным определить, насколько эффективно и профессионально реализует себя государственный служащий при назначении его на должность государственной гражданской службы посредством утверждения плана проведения ротации государственных гражданских служащих.

¹⁰ Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы) : указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

На основании изложенного, можно сделать следующие предложения:

– дополнить ч. 4 ст. 62 ФЗ № 79-ФЗ положением о том, что основанием для направления гражданского служащего на дополнительное профессиональное образование является ротация гражданских служащих;

– дополнить ч. 1 ст. 15 ФЗ № 79-ФЗ обязанностью получения гражданским служащим дополнительного профессионального образования в случае его назначения на иную должность гражданской службы в порядке ротации;

– внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации» в части сокращения продолжительности стажировки, являющейся самостоятельным видом дополнительного профессионального образования гражданских служащих, – до одного месяца;

– внести изменения в ч. 5 ст. 12 ФЗ № 79-ФЗ, установив, что квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, направлению подготовки для государственных гражданских служащих, устанавливаются указом Президента Российской Федерации;

– дополнить п. «в» ч. 2 Указа № 1131 положением о том, что квалификационные требования к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) применяются и при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке ротации;

– дополнить ч. 4 ст. 47 ФЗ № 79-ФЗ положением о том, что результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента учитываются при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке ротации.

Таким образом, профессионализм государственных гражданских служащих – один из важнейших принципов осуществления ротации государственных служащих Российской Федерации, определяемый уровнем профессионального образования, стажем гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажем (опытом) работы по специальности, направлением подготовки, а также квалификационными требованиями к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей при назначении на должность в порядке ротации.

Воронежский государственный университет

Явтуховская Я. В., аспирант кафедры административного и муниципального права

*E-mail: yana_vy@mail.ru
Тел.: 8-920-464-82-19*

Voronezh State University

Yavtukhovskaya Ya. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

*E-mail: yana_vy@mail.ru
Tel.: 8-920-464-82-19*