Правовое регулирование дополнительного профессионального образования гражданских служащих

КОВТКОВ Дмитрий Иванович, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: Dimak1982@yandex.ru

Институт дополнительного профессионального образования гражданских служащих рассматривается в статье не только с точки зрения достаточности его правового регулирования, но и соответствия современному социально-экономическому развитию общества, а также удовлетворения потребности в профессиональном развитии самого гражданского служащего.

Вопрос профессионального развития гражданских служащих является одним из самых важных в системе государственной службы и кадровой политике государства и государственных органов. Отмечается, что в настоящее время подготовка квалифицированных профессиональных кадров и научно-методическое обеспечение такой подготовки является одним из важных направлений государственной политики Российской Федерации.

Одной из основных проблем дополнительного профессионального образования является направление гражданских служащих на обучение без применения технологий индивидуального планирования их профессионального развития и должностного роста на основе комплексной оценки знаний, умений и навыков. В результате снижается мотивация гражданских служащих к получению дополнительного профессионального образования и профессиональному развитию, так как результаты обучения не создают достаточных возможностей для их профессионального развития и должностного роста. Кроме того, недостаточно высокая эффективность дополнительного профессионального образования гражданских служащих связана с доминированием традиционного подхода к организации их обучения: преобладание лекционных часов при минимальных объемах практикоориентированных мероприятий; привлечение к обучению гражданских служащих преимущественно штатных преподавателей образовательных организаций, а не специалистов-практиков. Немаловажной причиной низкой эффективности дополнительного профессионального образования является его несоответствие принципу «опережающего обучения», подразумевающего предоставление обучающимся знаний, которые будут актуальны в будущем.

Ключевые слова: дополнительное профессиональное образование, государственная гражданская служба, гражданский служащий, профессиональное развитие.

Legal Regulation of Additional Professional Education of Civil Servants

D. I. KOVTKOV, senior research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: Dimak1982@yandex.ru

The Institute of additional professional education of civil servants is considered in the article from the point of view of sufficiency of its legal regulation, as well as from the point of view of its compliance to modern social and economic development of society, and also satisfaction of need for professional development of the civil servant.

The issue of professional development of civil servants is one of the most important in the system of public service and personnel policy of the state and its state bodies. The article states that currently the training of qualified professional personnel and scientific and methodological support of such training is one of the important directions of the Russian state policy.

It is noted that one of the main problems of additional professional education is their training without using the technologies of individual planning of their professional development and career development

on the basis of a comprehensive assessment of knowledge and skills. As a result, the motivation of civil servants to receive additional professional education and professional development is reduced, as the results the training do not create sufficient opportunities for their professional development and career development. In addition, not high efficiency of additional professional education of civil servants is associated with the dominance of the traditional approach to the organization of the training: too much of lecture hours with a minimum practice-oriented activities; involvement in the training of civil servants mainly the teachers of educational organizations, not practitioners. An important reason for the low efficiency of additional professional education is its inconsistency with the principle of “advanced training”, implying the provision of students with knowledge that will be relevant in the future.

Keywords: additional professional education, state civil service, civil servant, professional development.

DOI: 10.12737/art_2018_11_11

Вопрос профессионального развития гражданских служащих¹ является одним из самых важных в системе государственной службы и кадровой политике государства и государственных органов. В условиях современного развития системы государственного управления Российской Федерации требования к профессиональному развитию и образованию гражданских служащих становятся все более высокими, что, в свою очередь, требует решения ряда проблемных вопросов организации профессионального развития гражданских служащих.

Профессиональное развитие гражданского служащего, как следует из ч. 1 ст. 62 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон № 79-ФЗ), направлено на поддержание и повышение гражданским служащим уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей, и включает дополнительное профессиональное образование (далее — ДПО) и иные мероприятия по профессиональному развитию.

Дополнительное профессиональное образование гражданских слу-

жащих согласно ст. 16 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» является одной из целей системы управления государственной службой и, как следует из анализа Закона № 79-ФЗ и Положения о порядке получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 (далее — Положение о ДПО), основным способом профессионального развития гражданских служащих, которое осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам.

В научной литературе дополнительное профессиональное образование определяется по-разному.

Одни исследователи определяют его как послевузовское образование в системе повышения квалификации или получение второй специальности², другие, наоборот, не сводят ДПО только к профессиональной переподготовке и характеризуют его как: непрерывный процесс на протяжении всего жизненного пути активного, добровольного, творческого

¹ В настоящей статье под гражданским служащим понимается федеральный государственный гражданский служащий, под гражданской службой — государственная гражданская служба Российской Федерации, если иное не оговорено особо.

² См.: *Потапова Е. Н.* Современные принципы дополнительного образования и их теоретическое обоснование // Молодой ученый. 2014. № 17. С. 532—535.

освоения личностью различных видов развивающей, учебной, практической деятельности; образование, цели и содержание которого не предусмотрены обязательной программой учебного заведения, однако имеют важное значение для развития человека как личности, для его жизни в обществе, соответствуют его склонностям и интересам.

Например, И. Ю. Зязин определяет дополнительное образование как «целенаправленный целостный добровольный личностно ориентированный процесс, содействующий самосовершенствованию человека на протяжении всей жизни, а также результат овладения социально значимым культурным опытом и формирование личности посредством образовательно-информационной деятельности за пределами основного образования»³.

Дополнительное профессиональное образование гражданских служащих согласно п. 1 Государственных требований к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 362 (далее — Государственные требования к ДПО), может осуществляться исключительно на базе среднего профессионального и (или) высшего образования, получается в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам, и направлено на непрерывное профессиональное развитие гражданских служащих.

Дополнительное профессиональное образование согласно Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Рос-

сийской Федерации» (далее — Закон № 273-ФЗ) направлено на удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей, профессиональное развитие человека, обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды (ч. 1 ст. 76) и осуществляется посредством реализации дополнительных профессиональных программ (программ повышения квалификации и программ профессиональной переподготовки) (ч. 2 ст. 76, ч. 9 ст. 62 Закона № 273-ФЗ).

Получение ДПО гражданским служащим, как указано в п. 10 Положения о ДПО, должно осуществляться в соответствии с индивидуальным планом профессионального развития гражданского служащего.

Практическая значимость индивидуального плана профессионального развития гражданского служащего заключается в том, что он позволяет систематизировать деятельность гражданского служащего, выявить динамику показателей профессионального роста, определить стимулирующие факторы, удовлетворенность образовательными услугами.

Подтверждением выполнения индивидуального плана в части мероприятий ДПО является отметка кадрового подразделения на основании представленного гражданским служащим документа — диплома о профессиональной переподготовке или удостоверения о краткосрочном повышении квалификации либо свидетельства о повышении квалификации.

Вместе с тем из анализа норм Положения о ДПО не ясно, учитывается или нет при утверждении программы государственного органа по профессиональному развитию гражданских служащих индивидуальный план профессионального развития гражданского служащего.

Также не понятно, должен ли учитывать гражданский служащий при

³ См.: Зязин И. Ю. Организационно-педагогические условия повышения эффективности целостного педагогического процесса дополнительного образования: дис ... канд. пед. наук. Рязань, 2005. С. 25—26.

составлении индивидуального плана профессионального развития положения программы государственного органа по профессиональному развитию гражданских служащих.

Отличие между профессиональной переподготовкой и повышением квалификации гражданских служащих, как следует из анализа ч. 4 и 5 ст. 76 Закона № 273-ФЗ и п. 9 и 17 Государственных требований к ДПО, заключается в целях указанных программ.

Так, целью профессиональной переподготовки гражданских служащих является получение ими компетенции, необходимой для выполнения нового вида профессиональной служебной деятельности, приобретение новой квалификации, в то время как повышение квалификации осуществляется в целях совершенствования и (или) получения гражданскими служащими новой компетенции, необходимой им для профессиональной служебной деятельности и (или) повышения профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации.

Закон № 273-ФЗ кроме определения целей повышения квалификации и профессиональной переподготовки в ч. 3 и 4 ст. 73 содержит и определения указанных понятий.

Так, под профессиональным обучением по программам переподготовки рабочих и служащих понимается профессиональное обучение лиц, уже имеющих профессию рабочего, профессии рабочих или должность служащего, должности служащих, *в целях получения новой профессии* рабочего или новой должности служащего с учетом потребностей производства, вида профессиональной деятельности.

Под профессиональным обучением по программам повышения квалификации рабочих и служащих понимается профессиональное обучение лиц, уже имеющих профессию рабочего, профессии рабочих или должность служащего, должности служащих, *в целях после-*

довательного совершенствования профессиональных знаний, умений и навыков по имеющейся профессии рабочего или имеющейся должности служащего без повышения образовательного уровня (ч. 4 ст. 73).

Таким образом, основная цель профессиональной переподготовки — получение гражданским служащим теоретических знаний и умений, необходимых ему для выполнения нового вида профессиональной служебной деятельности, в то время как основной целью повышения квалификации является получение гражданским служащим теоретических знаний и умений, направленных на совершенствование уже имеющейся компетенции или получение новой компетенции в рамках осуществляемого вида деятельности без повышения образовательного уровня.

Законодательство Российской Федерации не закрепляет принципов ДПО, однако в научной литературе к ним относят⁴:

принцип открытости системы ДПО для внешней среды, в том числе для органов государственной власти, что предполагает как обеспечение доступности образовательных услуг в сфере гражданской службы, так и «чувствительность» к потребностям гражданских служащих при разработке и реализации образовательных программ;

принцип индивидуализации образовательных траекторий для гражданских служащих, который означает использование более широкого спектра дополнительных профессиональных программ, модулей, учебно-методического обеспечения, а также дифференциацию применения образовательных методик и технологий;

⁴ См.: Потапова Е. Н. Указ. соч. С. 532—535; Ерегина А. Г. Дополнительное профессиональное образование как фактор профессионального развития государственных гражданских служащих: дис. ... канд. соц. наук. М., 2015. С. 141.

принцип гибкости системы ДПО гражданских служащих, предполагающий адаптивность системы к изменяющимся социально-экономическим условиям, потребностям гражданской службы, а также к современным мировым образовательным тенденциям;

принцип непрерывности профессионального развития гражданских служащих;

принцип интенсификации и принцип практикоориентированности обучения, которые выражаются в предоставлении качественных результатов в кратчайшие сроки.

В настоящее время одной из основных проблем ДПО является направление гражданских служащих на его получение без применения технологий индивидуального планирования их профессионального развития и должностного роста на основе комплексной оценки знаний, умений и навыков, в результате чего снижается мотивация гражданских служащих к получению ДПО и профессиональному развитию.

Под технологией индивидуального планирования профессионального развития гражданских служащих мы понимаем учет при направлении гражданского служащего на обучение по программам ДПО следующих индивидуальных факторов гражданского служащего:

индивидуальный план профессионального развития;

уровень образования (наличие ученой степени и ученого звания, наличие нескольких видов образования, полученных самостоятельно либо по направлению нанимателя гражданского служащего);

выполняемые функциональные обязанности, в том числе в качестве временно исполняющего обязанности;

имеющиеся непрофильные знания, навыки и умения, которые могут улучшить деятельность гражданского служащего и внести в работу государственного органа либо его структурного подразделения су-

щественные положительные изменения;

уровень владения и освоения иностранных языков, информационных и телекоммуникационных технологий;

планирование гражданского служащего к переводу, ротации либо назначению на вышестоящую должность либо иную должность равной группы должностей.

В настоящее время гражданские служащие нередко направляются на получение ДПО без учета их индивидуальных планов развития, утвержденных нанимателем, и потребностей самого государственного органа.

Чтобы дополнительное профессиональное образование действительно способствовало повышению профессионализма гражданских служащих и оказалось востребованным на службе, не стало пустой тратой времени гражданских служащих и финансовых средств государственного органа, кадровые подразделения государственного органа должны постоянно осуществлять мониторинг потребности гражданских служащих в получении новых знаний, что в итоге благоприятно скажется на эффективности государственного органа и положительно повлияет на деятельность всего государства.

В условиях недостаточно детализированных квалификационных требований для замещения должностей гражданской службы образовательные организации, осуществляющие обучение гражданских служащих по программам ДПО, при формировании дополнительных профессиональных программ не в полной мере учитывают специфику профессиональной служебной деятельности гражданских служащих разных категорий и групп должностей, а также государственного органа, в котором они проходят гражданскую службу.

Ввиду отсутствия постоянного взаимодействия образовательных

организаций, участвующих в обучении гражданских служащих, и государственных органов результаты обучения гражданских служащих не всегда отвечают их потребностям в актуализации знаний и навыков.

Недостаточно высокая эффективность ДПО гражданских служащих связана также с доминированием традиционного подхода к организации их обучения: преобладание лекционных часов при минимальных объемах практикоориентированных мероприятий; привлечение к обучению гражданских служащих преимущественно штатных преподавателей образовательных организаций, а не специалистов-практиков.

При организации ДПО необходимо помнить, что взрослый человек заинтересован в скорости и высоком качестве овладения знаниями и не терпим к зубрежке и механическому заучиванию того, что не используется в практике, он хочет получить знания быстро, качественно, с возможностью их дальнейшего применения в своей деятельности. Это необходимо учитывать при выборе методов и технологий обучения в сфере дополнительного образования⁵.

Немаловажной причиной низкой эффективности ДПО является его несоответствие принципу «опережающего обучения», подразумевающего предоставление слушателям знаний, которые будут актуальны для «завтрашнего дня».

Как справедливо отмечают некоторые исследователи, современная система ДПО государственных служащих опирается на большой опыт, однако она нацелена не на перспек-

тиву, а на решение сегодняшних проблем⁶. В связи с этим следует согласиться с А. В. Суриным, утверждающим, что реальная управленческая практика генерирует противоречия и проблемы настоящего, и при этом существующая система образования закрепляет все это в качестве эталона, опираясь на сакральный тезис о связи науки и практики. Возникает парадоксальная ситуация — ориентация на сложившуюся практику становится фундаментально непрактичной, поскольку в этом случае на вызовы будущего современный управленец отвечает методами прошлого⁷.

Все это указывает, что в области подготовки кадров для гражданской службы и профессионального развития гражданских служащих имеются существенные недостатки.

Действующая в Российской Федерации система ДПО гражданских служащих позволяет лишь частично обеспечить потребности государственных органов в получении гражданскими служащими ДПО.

С учетом разнообразия статусов, задач и функций государственных органов, специфики исполнения должностных обязанностей гражданскими служащими, определенной направленности их профессио-

⁵ Подробнее см.: Бадмаев Б. Ц. Психология и методика ускоренного обучения. М., 1998. С. 15; Кауркина А. С., Фатхулина Г. Г. Анализ современных технологий обучения иностранному языку в условиях модернизации высшего образования // Актуальные вопросы преподавания иностранных языков: матер. Всероссийской науч.-практ. конф. с международным участием. Вологда, 2013. С. 40—43.

⁶ См.: Пилипенко Л. М., Супнес Л. А., Устинова О. В. Организация дополнительного профессионального образования государственных служащих // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1-1. С. 1430; Маленькая М. А. Инновации в дополнительном профессиональном образовании государственных и муниципальных служащих // Развитие инновационной системы непрерывного профессионального образования государственных и муниципальных служащих России: отчет о НИР / рук. В. А. Мальцев; испол. М. А. Маленькая и др. Н. Новгород, 2010.

⁷ См.: Сурин А. В. Подготовка управленцев нового поколения: кого, чему и как учить? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 1. С. 183—189.

нальной служебной деятельности, целесообразно организовывать профессиональное развитие гражданских служащих по мере необходимости, определяемой представителем нанимателя.

Зарубежный опыт организации ДПО государственных служащих показывает, что в различных образовательных мероприятиях ежегодно принимают участие 60—70% государственных служащих. Особое внимание уделяется обязательной организации обучения вновь принятых на работу государственных служащих, имеющих стаж работы менее двух лет, в целях их интеграции в систему государственной службы в целом и в работу государственного органа в частности. В связи с этим распространены мероприятия по наставничеству, обучению на рабочем месте, сплочению коллектива и формированию командного духа⁸.

Из изложенного следует, что подходы к обеспечению надлежащего уровня профессионализма и компетентности гражданских служащих Российской Федерации нуждаются в совершенствовании, что, в свою очередь, связано с объективной потребностью в непрерывном профессиональном развитии гражданских служащих.

Закон № 79-ФЗ не закрепляет принцип непрерывности повышения профессионального развития гражданских служащих, однако в ст. 62 содержится норма о том, что профессиональное развитие гражданского служащего осуществляется в течение всего периода прохождения им гражданской службы.

Под непрерывным профессиональным развитием понимается це-

ленаправленный и планомерный процесс позитивных изменений во взаимосвязанных составляющих потенциала личности служащего (мотивационно-ценностном, образовательном, профессиональном, карьерном и др.), соответствующий потребностям как служащего, так и системы государственной службы, и осуществляемый в течение всего периода профессионального становления⁹.

Непрерывность профессионального развития гражданского служащего становится характерной закономерностью, поскольку это длящийся в течение всей жизни человека процесс, обеспечивающий постоянное наращивание знаний и расширение компетенций у людей разного возраста.

Мероприятия по непрерывному профессиональному развитию гражданских служащих, носящие комплексный характер, должны осуществляться не только на основе рассчитанного на определенную перспективу индивидуального плана, но и возможного и даже необходимого должностного роста гражданского служащего с учетом комплексной оценки его знаний, умений, навыков и результатов обучения.

Стратегической задачей непрерывного профессионального развития гражданских служащих является их обучение в течение всей профессиональной деятельности, развитие у них профессиональных знаний и идей активной профессиональной позиции, навыков, умений и нестандартного мышления, необходимых для адаптации к новым социально-экономическим и политическим требованиям, позволяющих в полной мере реализовывать профессиональный потенциал гражданских служащих.

⁸ См. пояснительную записку к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации” в части введения на государственной гражданской службе системы профессионального развития государственных гражданских служащих».

⁹ См.: Бушуева И. П. Управление профессиональным развитием государственных гражданских служащих: региональный аспект: дис. ... канд. соц. наук. Н. Новгород, 2015. С. 61—62.

Переход к принципу непрерывности профессионального развития становится все более закономерным и требует кардинального пересмотра системы дополнительного профессионального образования, поскольку она в настоящее время не отвечает современным потребностям гражданских служащих в получении актуальных и современных знаний, навыков и умений.

Обозначенные проблемы в значительной степени связаны с отсутствием научно обоснованной и апробированной методики применения норм законодательства Российской Федерации о гражданской службе и его специальных положений, закрепляющих механизм профессионального развития гражданских служащих. Применение новых кадровых технологий на гражданской службе, в том числе направленных на регулирование механизма профессионального развития гражданских служащих, не имеет системного характера, а порядок профессионального развития гражданского служащего, предусмотренный ч. 7 ст. 62 Федерального закона № 79-ФЗ, до сих пор не определен.

Кроме того, ряд направлений реформирования гражданской службы в части совершенствования системы профессионального развития, обозначенных в федеральных программах о реформировании государственной службы Российской Федерации на 2003—2005 гг. и 2009—2013 гг., утвержденных указами Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 и от 10 марта 2009 г.

№ 261, так и остались нереализованными.

Для решения обозначенных выше проблем, связанных с дополнительным профессиональным образованием и непрерывным профессиональным развитием гражданских служащих, по нашему мнению, необходимо:

системное и четкое нормативное правовое регулирование порядка и условий профессионального развития гражданских служащих (как единой целостной системы их профессионального развития), с учетом необходимости постоянного повышения профессиональной компетентности гражданских служащих и их мотивации к результативной деятельности и постоянному самообразованию;

внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, направленных на повышение использования современных технологий в сфере профессионального развития гражданских служащих и гражданской службы в целом.

Совершенствование законодательства Российской Федерации в части профессионального развития гражданских служащих, закрепление необходимых для этого правовых стимулов, механизмов и требований позволят обеспечить подготовку высококвалифицированных гражданских служащих, способных решать инновационные задачи в сложных и противоречивых условиях, находить нестандартные и эффективные решения сложных государственных вопросов, эффективно руководить государством в целом.

Библиографический список

- Бадмаев Б. Ц. Психология и методика ускоренного обучения. М., 1998.
- Бушуева И. П. Управление профессиональным развитием государственных гражданских служащих: региональный аспект: дис. ... канд. соц. наук. Н. Новгород, 2015.
- Ерегина А. Г. Дополнительное профессиональное образование как фактор профессионального развития государственных гражданских служащих: дис. ... канд. соц. наук. М., 2015.
- Зязин И. Ю. Организационно-педагогические условия повышения эффективности целостного педагогического процесса дополнительного образования: дис... канд. пед. наук. Рязань, 2005.

Кауркина А. С., Фатхулина Г. Г. Анализ современных технологий обучения иностранному языку в условиях модернизации высшего образования // Актуальные вопросы преподавания иностранных языков: матер. Всероссийской науч.-практ. конф. с международным участием. Вологда, 2013.

Маленькая М. А. Инновации в дополнительном профессиональном образовании государственных и муниципальных служащих // Развитие инновационной системы непрерывного профессионального образования государственных и муниципальных служащих России: отчет о НИР / рук. В. А. Мальцев; испол. М. А. Маленькая и др. Н. Новгород, 2010.

Пилипенко Л. М., Суппес Л. А., Устинова О. В. Организация дополнительного профессионального образования государственных служащих // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1-1.

Потапова Е. Н. Современные принципы дополнительного образования и их теоретическое обоснование // Молодой ученый. 2014. № 17.

Сурин А. В. Подготовка управленцев нового поколения: кого, чему и как учить? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 1.