Вадим ПРОКОФЬЕВ

Совершенствование организации дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих

Пятилетний опыт реализации программ дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих (далее – ДПО) после введения нового порядка с вступлением в силу Указа Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» позволяет наметить пути его совершенствования.

Ст. 62 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» в редакции Федерального закона от 02.07. 2013 № 185-ФЗ определено, что ДПО включает в себя профессиональную переподготовку и повышение квалификации.

В исходной редакции Федерального закона «О государственной гражданской службе» к третьему и самостоятельному виду дополнительного профессионального образования отнесена стажировка. Правительству РФ было поручено утвердить положение о стажировке государственных гражданских служащих. Однако из-за «громоздкости» договорно-правовой конструкции, предполагающей многосторонний характер правоотношений, данное положение не было утверждено. И до настоящего времени образовательные программы стажировки не реализованы.

Вместе с тем Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – федеральный закон об образовании) по-прежнему допускает возможность реализации программы дополнительного профессионального образования полностью в форме стажировки.

Очевидно, что в случае конкуренции норм государственные заказчики будут руководствоваться федеральным законом о государственной гражданской службе. В то же время такая позиция с формально-юридической точки зрения не бесспорна. В этой связи в Указ о дополнительном профессиональном образовании госслужащих должны быть внесены необходимые изменения и дополнения дискриптивного характера.

Что касается правового пробела, то это отсутствие в ст. 62 Федерального закона «О государственной гражданской службе» определений видов ДПО.

В соответствии с государственными требованиями к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих РФ, утвержденными постановлением Правительства РФ от 6.05.2008 № 362:

- повышением квалификации является обновление знаний и совершенствование навыков гражданских служащих, имеющих профессиональное образование, в связи с повышением требований к уровню их квалификации и необходимостью освоения ими новых способов решения профессиональных задач;
- профессиональной переподготовкой является приобретение дополнительных знаний и навыков, необходимых для осуществления гражданскими служащими нового вида профессиональной служебной деятельности.

Очевидна логическая и лингвистическая преемственность в дефинициях государственных требований и нового Федерального закона об образовании (ранее в Законе РФ от 10.07.1992 № 3266-1«Об образовании» понятия «профессиональная переподготовка» и «повышение квалификации» не были раскрыты).

Федеральным законом об образовании легитимированы многие важные установки и наработки, развитые научно-педагогическим сообществом. На законодательном уровне определена цель дополнительного профессионального образования – непрерывное повышение профессиональных знаний граждан в течение всей жизни, в том числе с целью удовлетворения образовательных и профессиональных потребностей человека, постоянной его адаптации к меняющимся условиям

Вадим Прокофьев, доцент кафедры государственной и муниципальной службы НИУ ВШЭ (101000, Москва, Мясницкая ул., д. 20). E-mail: vprokofiev@hse.ru

Аннотация: В статье представлен анализ нормативного регулирования дополнительного профессионального образования гражданских служащих, выявлены правовые пробелы и даны соответствующие рекомендации по их устранению. Описаны основания для направления гражданского служащего на профессиональное обучение и алгоритм управления государственным заказом на профессиональную переподготовку и повышение квалификации. Сформулированы предложения по изменению порядка организации и финансового обеспечения подготовки кадров государственного аппарата.

Ключевые слова: дополнительное профессиональное образование, повышение квалификации, профессиональная переподготовка, государственный заказ.

профессиональной деятельности и социальной среды, совершенствования деловой квалификации граждан, на подготовку к выполнению новых видов профессиональной деятельности.

Установка на «либерализацию» законодательства об образовании предполагает аналогичный подход к внесению изменений и дополнений в Федеральный закон о государственной гражданской службе.

Что касается упомянутых государственных требований, то они выступают важным методическим инструментом для системы дополнительного образования государственных гражданских служащих, который позволяет весьма эффективно упорядочивать и нормировать учебный процесс.

Не совсем понятен замысел законодателя, который на основании Федерального закона от 2.07.2013 № 185-ФЗ в ч. 6 ст. 62 Федерального закона «О государственной гражданской службе» исключил указание на необходимость организации профессиональной переподготовки и повышения квалификации в соответствии с федеральными государственными требованиями.

Действующей нормативно-правовой базой, регулирующей вопросы ДПО, предусмотрены и применяются на практике следующие основания для направления гражданского служащего на профессиональное обучение:

- назначение его в порядке должностного роста на иную должность на конкурсной основе;
- включение его в кадровый резерв для замещения должности на конкурсной основе;
- решение аттестационной комиссии о его соответствии замещаемой должности при условии успешного освоения образовательной программы;
- назначение его на иную должность при сокращении должностей или упразднении государственного органа.

При этом повышение квалификации работника осуществляется в случае:

- его поступления впервые на гражданскую службу;
- его назначения в порядке должностного роста на должность гражданской службы иной группы в пределах одной категории должностей;
- необходимости его обучения по одному из приоритетных направлений ДПО, проводимого в соответствии с отдельными решениями Президента и Правительства Российской Федерации;
- необходимости его направления на обучение за пределы территории России.

Дополнительными основаниями направления работника на профессиональную переподготовку являются:

- его назначение в порядке карьерного роста на должность гражданской службы категории «руководители» (для лица, замещающего должность категории «помощники (советники)», «специалисты» или «обеспечивающие специалисты»);
- профессиональная необходимость прохождения образовательной программы с присвоением дополнительной квалификации (для лица, замещающего должность гражданской службы категории «руководители», «помощники (советники)» или «специалисты», относящуюся к высшей и главной группам должностей, а также должность категории «обеспечивающие специалисты», относящуюся к главной группе должностей).

С учетом сложившейся правоприменительной практики основания для направления государственных служащих на стажировку (самостоятельный вид дополнительного профессионального образования) выступают «мертвыми» нормами.

Кроме того, из-за недостаточной финансовой обеспеченности государственного заказа не реализуются программы профессиональной переподготовки за пределами территории Российской Федерации.

Требование о необходимости прохождения повышения квалификации не реже одного раза в три года не в полной мере взаимоувязано с основаниями для направления работника для обучения, поскольку возможна ситуация, когда в течение трех лет ни одно из оснований для направления не будет востребовано.

В соответствии с ч. 1 ст. 63 Федерального закона «О государственной гражданской службе» (в редакции Федерального закона от 02.07.2013 № 185-ФЗ) дополнительное профессиональное образование осуществляется в рамках государственного заказа. В настоящее время размещение государственного заказа осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам.

В свою очередь, на основании ч. 3 ст. 63 Федерального закона «О государственной гражданской службе» формирование указанного государственного заказа осуществляется государственными органами по согласованию с соответствующим органом по управлению государственной службой с учетом функций государственных органов и их специализации, а также с учетом профессионального образования по должностям гражданской службы, замещаемым в этих государственных органах.

По нашему мнению, введение конструкции «формирование государственного заказа по согласованию с соответствующим органом по управлению государственной службой» не совсем корректно. Во-первых, Федеральным законом о размещении заказов не регламентируется процедура формирования государственных заказов. Во-вторых, данный законодательный акт утрачивает силу с 01.01.2014 в связи с принятием Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», которым предусматривается так называемое «планирование закупок», а не их формирование. Важно подчеркнуть, что в данном законе выдержана иная терминология, чем в Фе-

деральном законе о размещении заказов. Впоследствии Федеральный закон «О государственной гражданской службе» в части, касающейся организационно-финансового механизма реализации программ дополнительного профессионального образования, должен быть приведен в соответствие с законом о контрактной системе в сфере закупок.

Необходимость изменения процедуры управления порядком организации ДПО продиктовано и гораздо более серьезными обстоятельствами.

Приведем алгоритм управления государственным заказом:

1. Государственный заказ формируется с учетом программ государственных органов по профессиональному развитию гражданских служащих, основанных на индивидуальных планах профессионального развития гражданских служащих. Согласно п. 3 «г» Указа Президента РФ «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» Правительству было поручено обеспечить утверждение положения о программе государственного органа по профессиональному развитию государственных гражданских служащих и примерной формы программы. Вместе с тем до сих пор соответствующий акт не принят ни постановлением Правительства, ни ведомственным нормативным правовым актом. В отдельных федеральных государственных органах приняты свои положения о программах профессионального развития. Но это скорее результат «самодеятельности» – местами удачный, местами не очень. А единая система не сформирована.
2. Минтруд России на основе заявок министерств и ведомств на обучение служащих по образовательным программам, которые представляются не позднее 1 марта года, предшествующего планируемому, определяет структуру государственного заказа и рассчитывает объем его финансирования.
3. Минтруд России в период формирования федерального бюджета на соответствующий год, но не позднее 1 мая года, предшествующего планируемому, вносит в Правительство РФ предложения по объемам финансирования государственного заказа на соответствующий год с необходимыми обоснованиями, а также по приоритетным направлениям ДПО.
4. Минфином России осуществляется корректировка объема финансирования. Бюджетное финансирование регулярно сокращается, в текущем году оно составляет 438, 2 млн. рублей, что в два раза меньше, чем в «стартовом» 2008 г.
5. В планируемом году государственный заказ представляется в Правительство, которое утверждает его не позднее чем в трехмесячный срок со дня вступления в силу федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год.
6. Далее в течение одного-двух месяцев в целях финансового обеспечения государственных контрактов на обучение работников по образовательным программам ДПО вносятся изменения в сводную бюджетную роспись федерального бюджета путем передачи бюджетных ассигнований федеральным государственным органам – заказчикам.
7. Лимиты бюджетных обязательств доводятся в установленном порядке до государственных органов.
8. Государственные органы приступают к размещению государственного заказа различными способами.
9. К реализации дополнительных программ образовательные организации приступают нередко лишь в четвертом квартале соответствующего года.

За это время некоторые работники, изначально подлежащие направлению на обучение, могли выбыть из кадрового состава государственного органа частично или полностью. Кроме того, сжатые сроки (в рамках одного квартала) понуждают представителя нанимателя отказываться от «десанта» персонала в образовательные учреждения для прохождения подготовки в авральном режиме. Это характерно для федеральных служб и агентств численностью до ста человек.

Вызывает много вопросов и порядок расчета объема финансирования государственного заказа на основе экономических нормативов стоимости образовательных услуг по профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке федеральных гражданских служащих, утвержденных постановлением Правительства РФ от 26.05.2008 № 393. Будучи изначально неконкурентоспособными, эти нормативы не были пересмотрены в течение последних пяти лет (за исключением эпизодической индексации).

Дальнейшее реформирование порядка организации дополнительного профессионального образования целесообразно, на наш взгляд, осуществлять по следующим направлениям.

1. Необходимо устранить ряд правовых пробелов, связанных с регулированием вопросов организации ДПО. Содержание большинства актов, регулирующих эти вопросы, морально устарело и требует обновления, а сами акты – правовой ревизии. Следует ускорить принятие положения о программе профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Кроме того, законодательство о государственной гражданской службе в оговоренной части следует гармонизировать с модернизированным законодательством об образовании не только с точки зрения буквы, но и духа закона. Также требуется приведение его в соответствие с законом о контрактной системе.

2. Сокращение бюджетного финансирования и низкие экономические нормативы отрицательно влияют на количественные и качественные показатели удовлетворения реальной потребности государственных органов в дополнительном профессиональном образовании их персонала. «Тарифный» метод финансового обеспечения обучения не является исчерпывающим. Целесообразно разработать дополнительные правовые инструменты и

финансово-экономические механизмы предоставления образовательных услуг, к примеру, проанализировать идею об определении фиксированного процента от фонда оплаты труда гражданских служащих и работников государственного органа или от содержания аппарата в пределах установленных функций на образовательные услуги, предоставляемые в рамках государственного заказа.

3. Пересмотреть перечень приоритетных направлений ДПО к государственному заказу в сторону их конкретизации и детализации. Утверждать данный перечень следует решением Правительства либо распоряжением Администрации Президента и Аппарата Правительства.

4. На курсы повышения квалификации работников приходится 99 % ежегодного государственного заказа. Предлагается реанимировать «вымирающий» вид – профессиональную переподготовку, сделав упор на реализацию инновационных программ под конкретные потребности представителя нанимателя (или «консорциума» нескольких государственных органов) и под нужды работника (группы работников). Естественно, стоимость таких программ возрастет в разы. Допускается вариативный характер источников финансирования. Вместе с тем серьезные финансовые обременения как аппарата, так и слушателей, должны быть уравновешены прозрачной и независимой оценкой результатов их обучения, а также применением инструментов должностно-функционального развития. Реализовывать подобные программы разумно в рамках сетевых договоренностей между ведущими вузами страны.

Дополнительная литература

Исаев А.П. Дополнительное профессиональное образование гражданских служащих и повышение их профессионализма // Научные труды северо-западного института управления, Изд.: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Т. 1, М.: 2011. № 3. С. 50-60.

Кузнецов О.В. Социально-экономический механизм развития системы дополнительного профессионального образования государственных служащих: автореферат дисс. ... доктора экономический наук: 08.00.05 М., 2009. 46 с.

Осташков А.В. Информационно-идеологическая поддержка модернизационных процессов в России в процессе дополнительного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих // открытое образование. 2011. № 2-2. С. 286-290.

Попова Е. А. Актуальные вопросы реформирования системы дополнительного профессионального образования и повышения эффективности закупок путем разработки индивидуальных стратегий развития специалистов в сфере госзаказа. // Современные проблемы государственной политики в области управления государственными и муниципальными заказами. Актуальные вопросы модернизации системы госзаказа. Международная научно-практическая интернет–конференция. Сборник статей. Ростов/н/Д.: 2012 С. 24-29.

Романцова С.В. Социальные технологии профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих России: автореферат дисс. ... кандидата социологических наук: 22.00.08 М., 2012. 25 с.

DIRECTIONS OF MANAGEMENT IMPROVEMENT IN PROCEDURE OF CONTINUING PROFESSIONAL EDUCATION FOR CIVIL SERVANTS

Vadim Prokofiev, PhD, associate professor at the State and Municipal Service Department, Research University Higher School of Economics (101000, Moscow, Myasnitskaya st., 20). E-mail: vprokofiev@hse.ru

Summary: The paper analyses continuing professional education of civil servants in modern Russia, legal gaps were identified and addressed them appropriate recommendations were given. The reasons for civil servant direction to professional training were identified and public order management algorithm for professional training and internship was depicted. Recommendations for changes in management and budgeting of civil servants continuing professional education were formulated.

Keywords: continuing professional education, staff development, occupational retraining, public procurement.

Пространство образования. Что читать

Демин А.А. Государственная служба: Монография. М.: Книгодел, 2013. 182 с.	Издание содержит сведения о современном состоянии и основных характерных чертах правового регулирования государственной службы в странах различных правовых систем: Российской Федерации, США, Франции, Японии, Швейцарии, Ватикана, Ирана, Китая и других стран. Освещены также и проблемные вопросы организации государственной службы.
Петров В.И. Государственная и муниципальная служба: Учебник для бакалавров. М.: Юрайт, 2013. 365 с.	В учебнике рассмотрены основные вопросы организации и функционирования государственной и муниципальной службы в России, изучена история формирования, а также проанализирован зарубежный опыт развития государственной и муниципальной службы. Используются нормативные правовые акты, регулирующие основы государственной и муниципальной службы, выявляются их позитивные и негативные стороны, рассматриваются вопросы совершенствования правового регулирования государственной и муниципальной службы.