

§ 1 ГОСУДАРСТВЕННАЯ, МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА И ГРАЖДАНИН

Балдина А.С.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПЕРЕПОДГОТОВКИ И ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Аннотация. Дополнительное профессиональное образование в сфере государственной гражданской службы играет ключевую роль в реализации административной реформы и занимает центральное место в системе подготовки профессиональных кадров государственного управления. Предметом исследования данной научной статьи являются различные аспекты прохождения профессиональной подготовки и повышения квалификации государственными гражданскими служащими. Цель работы заключается в исследовании нормативно-правовой базы, регулирующей сферу дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих, и выявлении пробелов в правовом регулировании указанной сферы. Методологию данного исследования составляет диалектический метод познания. При написании статьи применялись также методы анализа, аналогии и изучения нормативно-правовых норм. В результате исследования были выявлены пробелы и коллизии в правовом регулировании сферы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих. Автор, проанализировав нормативно-правовую базу и изучив правоприменительную практику, предлагает несколько способов устранения существующих правовых пробелов действующего законодательства Российской Федерации в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: государственные гражданские служащие, государственный заказ, система дополнительного образования, профессиональная переподготовка, повышение квалификации, стажировка, программы дополнительного образования, итоговая государственная аттестация, документы государственного образца, профессионализм государственных служащих.

Abstract. A continuing professional education in the sphere of public service is a key factor of an administrative reform, and is central to the system of personnel training for public administration. The research subject includes various aspects of employment education and skills improvement of public servants. The author attempts at studying the legal framework regulating the sphere of employment education of public servants and revealing the gaps in the legal regulation of this sphere. The research methodology is based on the dialectical research method. The author applies the methods of analysis, analogy and legal provisions studying. The author detects the gaps and collisions in legal regulation of the sphere of a continuing professional education of public servants. On the base of the analysis of the legal base and law enforcement practice, the author offers the ways of eliminating the existing legal gaps in the current legislation of the Russian Federation in this sphere.

Key words: programs of continuing education, training, skills improvement, occupational retraining, system of continuing education, state order, public servants, final state certification, official state documents, professionalism of public servants.

В настоящее время основным направлением реализации административной реформы в сфере государственной гражданской службы следует признать дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих, поскольку для эффективного выполнения своих должностных обязанностей госслужащие должны не только обладать необходимыми

профессиональными знаниями и навыками, но и постоянно их совершенствовать с учетом изменений законодательной базы и развитием социальных процессов.

Т. А. Подольская считает исключительным место дополнительного профессионального образования в современной образовательной системе и определяет его ответственную роль в обновле-

нии и обогащении интеллектуального потенциала общества, реализации непрерывного образования для руководителей и специалистов в течение всей трудовой деятельности [1].

Признание государством значимости профессионального развития государственных гражданских служащих подтверждается включением в число гарантируемых им прав – права на дополнительное профессиональное образование с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания, которое нормативно закреплено в пункте 1 статьи 53 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Кроме того, согласно подпункту 2 пункта 2 статьи 60 указанного Федерального закона дополнительное профессиональное образование, реализуемое в соответствии с программами развития гражданских служащих, является приоритетным направлением формирования кадрового состава гражданской службы.

Так, Ю. В. Ильина указывает на необходимость принятия нормативных актов, «направленных на определение основных направлений политики кадровых служб органов государственной власти, обеспечивающих повышение правового, социального и организационного статуса государственного служащего в соответствии с ростом его профессионализма, с результатами обучения» [2].

В соответствии со ст. 62 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» система дополнительного образования включает в себя профессиональную переподготовку и повышение квалификации гражданских служащих.

Профессиональная переподготовка является неотъемлемым условием карьерного роста гражданского служащего. Ведь даже имея отраслевое высшее образование гражданский служащий при повышении по службе должен будет освоить новый вид профессиональной деятельности. Предполагается, что именно с этой целью и была введена такая форма дополнительного профессионального образования как профессиональная переподготовка [3].

Повышение квалификации является наиболее распространенной формой дополнительного профессионального образования гражданских служащих, которая осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года. А. С. Горшков указывает, что «установленный в данном вопросе порядок можно считать следствием отсутствия разработанных и утвержденных программ профессионального развития государственных гражданских служащих, что затрудняет формулировку кадровыми службами более конкретного заказа по

программам дополнительного профессионального образования» [4].

В настоящее время профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных гражданских служащих регламентируется следующими нормативно-правовыми актами:

- Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;
- Указом Президента Российской Федерации от 28.12.2006 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации»;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.04.2008 № 284 «О реализации функций по организации формирования, размещения и исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих»;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.05.2008 № 393 «Об определении размеров стоимости образовательных услуг в области дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих и ежегодных отчислений на его научно-методическое, учебно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение»;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации»;
- Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 29.03.2012 № 239 «Об утверждении федеральных государственных требований к минимуму содержания дополнительных профессиональных образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих, а также к уровню профессиональной переподготовки государственных гражданских служащих». Указанные нормативно-правовые акты [5-11] регламентируют следующие основные вопросы в рассматриваемой сфере:
 1. Организационно-правовые формы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих;
 2. Порядок, сроки и условия прохождения профессиональной переподготовки и повышения квалификации;

3. Содержание и государственные требования к программам дополнительного профессионального образования;

4. Размер стоимости образовательных услуг;

5. Организацию формирования, размещения и исполнения государственного заказа.

Однако следует отметить, что правоприменительная практика по реализации нормативно-правовых актов в сфере дополнительного профессионального образования только формируется и ее результаты в целях совершенствования правового регулирования необходимо постоянно анализировать [12].

Так, проанализировав правовые акты, регламентирующие дополнительное профессиональное образование, можно выделить основные теоретические аспекты профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих:

1. Дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих – это профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных гражданских служащих (имеющих или получающих среднее профессиональное и (или) высшее образование) в организациях дополнительного профессионального образования, направленные на их непрерывное профессиональное развитие.

2. В соответствии со статьей 62 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дополнительное профессиональное образование включает в себя два вида: профессиональную переподготовку и повышение квалификации.

Следует отметить, что в Постановлении Правительства Российской Федерации «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 06.05.2008 № 362 устанавливает, что дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих включает в себя не только их профессиональную переподготовку и повышение квалификации, но и стажировку.

Таким образом, существует правовая коллизия: федеральный закон не закрепляет стажировку как самостоятельный вид дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих, в то время как подзаконный акт не только признает ее таковой, но и указывает, что стажировка также может являться составной частью программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих. В этой ситуации возникает вопрос: признавать ли стажировку

самостоятельным видом дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих или целесообразнее было бы считать ее только составной частью программ двух других видов дополнительного профессионального образования?

С практической точки зрения, было бы рациональнее внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 362 и закрепить стажировку только в качестве составной части программ дополнительного профессионального образования, реализация которой осуществлялась бы в соответствии с содержанием и технологией обучения по конкретной образовательной программе.

3. Организация профессиональной переподготовки и повышения квалификации осуществляется на основании государственного заказа, который формируется с учетом программ государственных органов по профессиональному развитию гражданских служащих.

4. Профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных гражданских служащих может быть реализована в 4 формах: с отрывом, с частичным отрывом (до 3-х рабочих дней в неделю), без отрыва (вечерние группы) от государственной гражданской службы и с использованием дистанционных образовательных технологий.

5. Общий объем аудиторной учебной нагрузки гражданских служащих в неделю включает: при обучении с отрывом от гражданской службы – не более 41 часа (при учебной нагрузке не более 54 часов), при обучении без отрыва или с частичным отрывом от гражданской службы – не менее 12 часов.

6. Состав учебной группы при проведении практических и семинарских занятий не должен составлять более 6 человек.

7. Освоение программ дополнительного профессионального образования завершается проведением итоговой государственной аттестацией, по результатам которой выдаются документы государственного образца.

В соответствии с пунктом 15 статьи 76 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ лицам, успешно прошедшим итоговую аттестацию выдаются документы государственного образца двух видов: удостоверение о повышении квалификации и (или) диплом о профессиональной переподготовке.

В свою очередь, государственные требования, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 362, расширяют перечень документов государственного образца.

Так, лицам, успешно освоившим программы профессиональной переподготовки выдаются следующие документы:

- по программе объемом более 500 аудиторных часов – диплом о профессиональной переподготовке;
- по программе объемом более 1000 аудиторных часов – диплом о дополнительном (к высшему) образовании.

Лицам, успешно освоившим программы повышения квалификации предоставляются документы:

- по программе объемом более от 18 до 72 часов – удостоверение о краткосрочном повышении квалификации;
- по программе объемом более от 73 до 144 часов – свидетельство о повышении квалификации.

Таким образом, возникает ситуация, когда федеральный закон и подзаконный акт содержат различные перечни документов, которые выдаются по одному основанию – по результатам успешного прохождения итоговой государственной аттестации. Отсюда возникает практическая необходимость приведения указанных перечней в соответствие друг с другом.

В настоящее время, когда происходит комплексное реформирование системы образования,

необходимо устранить противоречия правового регулирования среди различных нормативно-правовых актов, регулирующих сферу дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих. Одним из самых эффективных способов решения данной проблемы является разработка и принятие федерального закона «О дополнительном профессиональном образовании в Российской Федерации», который бы регулировал различные аспекты профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих: терминологию, особенности и порядок обучения по программам дополнительного профессионального образования, процедуру прохождения итоговой государственной аттестации и оформления документов государственного образца определенного вида и др.

Принятие указанного федерального закона не только устранил все пробелы и противоречия в правовом регулировании дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих, но и послужит мощным толчком для развития и совершенствования правоприменительной практики в данной сфере.

Библиография:

1. Подольская Т.А. Задачи и принципы дополнительного профессионального образования государственных служащих (нормативные основы) // Право и образование. 2006. № 1. С. 54-61.
2. Ильина Ю. В. Правовое регулирование дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих // Управленческое консультирование. 2010. № 4. С.48-56.
3. Атаманчук Г. В. Управление и персонал государственного аппарата // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2008. № 2. С.66-77.
4. Горшков А. С. О дополнительном профессиональном образовании государственных служащих в Северо-Западном федеральном округе // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2008. № 2. С.25-39.
5. Федеральный закон от 24.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
6. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2194.
8. Указ Президента Российской Федерации от 28.12.2006 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 203.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2008 № 393 «Об определении размеров стоимости образовательных услуг в области дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих и ежегодных отчислений на его научно-методическое, учебно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение» // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2574.
10. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 29.03.2012 № 239 «Об утверждении федеральных государственных требований к минимуму содержания дополнительных профессиональных образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих, а также к уровню профессиональной переподготовки государственных гражданских служащих» // Российская газета. 2012. № 94.

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.04.2008 № 284 «О реализации функций по организации формирования, размещения и исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих» // СЗ РФ. 2008. № 16. Ст. 1709.
12. Головнев М. Н. Гражданско-правовые аспекты подготовки, повышения квалификации и переподготовки рабочих кадров. // Право и политика. 2011. 7. С. 1107-1114.

References (transliterated):

1. Podol'skaya T.A. Zadachi i printsipy dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovaniya gosudarstvennykh sluzhashchikh (normativnye osnovy) // Pravo i obrazovanie. 2006. № 1. S. 54-61.
2. Il'ina Yu. V. Pravovoe regulirovanie dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovaniya gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh // Upravlencheskoe konsul'tirovanie. 2010. № 4. S.48-56.
3. Atamanchuk G. V. Upravlenie i personal gosudarstvennogo apparata // Gosudarstvennaya sluzhba. Vestnik Koordinatsionnogo Soveta po kadrovym voprosam, gosudarstvennym nagradam i gosudarstvennoi sluzhbe pri polnomochnom predstavitele Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v Severo-Zapadnom federal'nom okruge. 2008. № 2. S.66-77.
4. Gorshkov A. S. O dopolnitel'nom professional'nom obrazovanii gosudarstvennykh sluzhashchikh v Severo-Zapadnom federal'nom okruge // Gosudarstvennaya sluzhba. Vestnik Koordinatsionnogo Soveta po kadrovym voprosam, gosudarstvennym nagradam i gosudarstvennoi sluzhbe pri polnomochnom predstavitele Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v Severo-Zapadnom federal'nom okruge. 2008. № 2. S.25-39.
5. Federal'nyi zakon ot 24.07.2004 g. № 79-FZ «O gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe Rossiiskoi Federatsii» // SZ RF. 2004. № 31. St. 3215.
6. Federal'nyi zakonom ot 29.12.2012 № 273-FZ «Ob obrazovanii v Rossiiskoi Federatsii» // SZ RF. 2012. № 53 (ch. 1). St. 7598.
7. Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 06.05.2008 № 362 «Ob utverzhdenii gosudarstvennykh trebovanii k professional'noi perepodgotovke, povysheniyu kvalifikatsii i stazhirovke gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh Rossiiskoi Federatsii» // SZ RF. 2008. № 19. St. 2194.
8. Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 28.12.2006 № 1474 «O dopolnitel'nom professional'nom obrazovanii gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh Rossiiskoi Federatsii» // SZ RF. 2007. № 1 (1 ch.). St. 203.
9. Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 26.05.2008 № 393 «Ob opredelenii razmerov stoimosti obrazovatel'nykh uslug v oblasti dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovaniya federal'nykh gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh i ezhegodnykh otchislenii na ego nauchno-metodicheskoe, uchebno-metodicheskoe i informatsionno-analiticheskoe obespechenie» // SZ RF. 2008. № 22. St. 2574.
10. Prikaz Ministerstva obrazovaniya i nauki Rossiiskoi Federatsii ot 29.03.2012 № 239 «Ob utverzhdenii federal'nykh gosudarstvennykh trebovanii k minimumu sodержaniya dopolnitel'nykh professional'nykh obrazovatel'nykh programm professional'noi perepodgotovki i povysheniya kvalifikatsii gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh, a takzhe k urovnyu professional'noi perepodgotovki gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh» // Rossiiskaya gazeta. 2012. № 94.
11. Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 17.04.2008 № 284 «O realizatsii funktsii po organizatsii formirovaniya, razmeshcheniya i ispolneniya gosudarstvennogo zakaza na professional'nyu perepodgotovku, povyshenie kvalifikatsii i stazhirovku federal'nykh gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh» // SZ RF. 2008. № 16. St. 1709.
12. Golovnev M. N. Grazhdansko-pravovye aspekty podgotovki, povysheniya kvalifikatsii i perepodgotovki rabochikh kadrov. // Pravo i politika. 2011. 7. С. 1107-1114.