

Володарская Екатерина Петровна

кандидат исторических наук, профессор,
заведующий кафедрой государственного
и муниципального управления
Школы экономики и менеджмента
Дальневосточного федерального университета

Глушненко Людмила Тимофеевна

доцент кафедры государственного
и муниципального управления
Школы экономики и менеджмента
Дальневосточного федерального университета

**К ВОПРОСУ О ДЕТАЛИЗИРОВАННОЙ
СИСТЕМЕ КВАЛИФИКАЦИОННЫХ
ТРЕБОВАНИЙ К ДОЛЖНОСТЯМ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ**

Аннотация:

Низкий уровень профессиональной компетентности государственных гражданских служащих, отмеченный многими исследователями, и в частности авторами статьи, существенно снижает качество государственного управления. Поступление на государственную гражданскую службу молодых специалистов, желающих служить и способных обеспечивать должный уровень профессиональной компетентности гражданских служащих, затруднено из-за отсутствия у них стажа работы. Внедрение детализированной системы квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы и технологий отбора на основе профилей должностей гражданской службы различных групп и категорий позволит осуществить поступление на службу молодых специалистов, обладающих необходимыми профессиональными и личными качествами.

Ключевые слова:

государственная гражданская служба, государственная кадровая политика, квалификационные требования, методический инструментарий, профессиональная компетентность.

Volodarskaya Ekaterina Petrovna

PhD in History,
Professor, Head of the State
and Municipal Administration Department,
School of Economics and Management,
Far Eastern Federal University

Glushnenkova Lyudmila Timofeevna

Assistant Professor,
State and Municipal Administration Department,
School of Economics and Management,
Far Eastern Federal University

**CONCERNING DETAILED
SYSTEM OF QUALIFICATION
REQUIREMENTS
FOR PUBLIC CIVIL SERVICE
POSITIONS**

Summary:

The low level of professional competence of the public civil officers, noted by many researchers and the authors of this article, significantly reduces the quality of public administration. Admission to the public civil service of the young experts, who want to serve and able to provide high level of professional competence, is hindered by the lack of work experience. The introduction of the detailed system of qualification requirements for public civil service positions, and technologies of selection on the basis of civil service positions profiles of different groups and categories will allow the recruit young professionals with the necessary professional and personal qualities.

Keywords:

public civil service, state HR policy, qualification requirements, methodology, professional competence.

Государственная кадровая политика в отношении государственных служащих направлена на формирование такого кадрового состава, который в состоянии обеспечить эффективное выполнение задач государственного управления. Цели и задачи государственной кадровой политики сформулированы в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации (далее – Концепция), утвержденной Президентом Российской Федерации в 2001 г.

В соответствии с Концепцией были разработаны и реализованы следующие федеральные программы: «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)», продленная на 2006–2007 гг., и «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)». В этот период была сформирована значительная правовая база, основу которой составили Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» (2003) и видовые законы, в том числе Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (2004). Можно констатировать, что государственная служба в России создана и функционирует, хотя не все задачи, поставленные в Концепции, были решены.

Подробный научный анализ результатов многолетнего реформирования государственной службы Российской Федерации проведен Г.А. Борщевским [1]. Нельзя не признать, что многие из его выводов, подтвержденные результатами социологических исследований, справедливы.

В каждой из федеральных программ ставилась задача формирования высококвалифицированного кадрового состава государственных служащих для обеспечения эффективного государственного управления, развития гражданского общества и инновационной экономики. Эта задача и в настоящее время является актуальной.

В течение нескольких лет ученые кафедры государственной службы и кадровой политики РАНХиГС при Президенте Российской Федерации проводили научно-социологические исследования проблем профессионального развития и кадровых процессов на государственной службе. К.О. Мамедов отмечает, что в 2013 г. тенденции в отношении государственной службы, проявившиеся в предшествующие годы, сохранились. О снижении уровня профессионализма говорят как сами государственные служащие, так и внешние эксперты. 62,2 % респондентов и 45,2 % экспертов назвали привлечение кадров на государственную службу по знакомству или родству главной причиной низкого уровня профессионализма гражданских служащих [2].

Результаты анкетного опроса, проведенного кафедрой государственного и муниципального управления Школы экономики и менеджмента Дальневосточного федерального университета, отражают мнения о государственной гражданской службе студентов-выпускников (4-й курс бакалавриата и 5-й курс специалитета), обучающихся по профилю «Государственная и муниципальная служба».

Опрос проводился не как научное исследование, а в рамках учебного процесса для выявления тех направлений в обучении, на которые следует обратить внимание при формировании у обучающихся общих и профессиональных компетенций в соответствии с требованиями государственных образовательных стандартов ГиМУ.

67 % студентов отметили, что общий уровень кадрового состава государственных гражданских служащих – средний. Основные причины низкой оценки кадрового состава государственных служащих: изменилось отношение к честному труду – 50 %, талантливые специалисты заняты не своим делом – 39 %, уровень интеллектуального развития людей падает – 39 %.

Профессионализм государственных служащих оценивают как «скорее низкий, чем высокий» 64 % опрошенных, причем наличие профессиональных знаний, умений и навыков и у руководителей, и у специалистов ставится студентами на первое место (80 %) с существенным отрывом от наличия деловых, личностных и нравственных качеств.

Оценивая причины нехватки квалифицированных кадров на государственной службе, студенты считают, что на службу привлекаются кадры по знакомству или причине личной преданности, а принципиальные и честные государственные служащие не востребованы. В ответ на просьбу перечислить причины поступления на государственную службу студенты предложили следующие варианты: стремление занять престижное место в обществе (63 %), стремление обеспечить перспективы служебного роста (57 %), желание принести пользу обществу (43 %). На открытый вопрос «Почему я выбрал специальность “Государственное и муниципальное управление”?» самые распространенные ответы следующие: это работа на благо страны, стабильный заработок и социальные гарантии. Ранжируя качества, которыми должен обладать государственный служащий, студенты на первое место ставят профессионализм.

В связи с вышесказанным, можно сделать вывод, что студенты – выпускники, обучающиеся по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление», представляют одновременно внутренний (будущие госслужащие) и внешний (население) уровень оценки государственной службы. С одной стороны, присутствует низкая оценка современного состояния государственной службы, а с другой – стремление стать профессионалом, служить честно, приносить пользу обществу.

В определении профессиональной компетентности государственных служащих существуют различные подходы. Например, Г.В. Жукевич и Е.И. Соколова определяют компетентность как сумму специальных знаний и умений, как доскональное знание своего дела, существа выполняемой работы [3].

С нашей точки зрения, такая трактовка подходит больше к определению профессионализма, который авторы понимают как высокое мастерство, глубокое овладение профессией. Компетентность государственного служащего – это совокупность прав и полномочий, наличие которых необходимо для занятия какой-либо должности государственной службы в органе государственной власти. Поэтому под профессиональной компетентностью государственного служащего следует понимать степень владения знаниями и навыками конкретной профессии, применяемыми в соответствии с полномочиями государственного органа, в котором государственный

служащий осуществляет свою деятельность, и полномочиями, надлежащими занимаемой должности гражданской службы.

Уровень профессиональной компетентности государственного служащего, замещающего должность гражданской службы, определяется государственным органом через квалификационные требования к замещаемой должности.

В Приморском крае квалификационные требования к должностям государственной гражданской службы закреплены в постановлении Администрации Приморского края. «Государственные гражданские служащие категорий “руководители”, “помощники (советники)” и “специалисты” в первую очередь должны иметь профессиональные знания по специальности, соответствующей полномочиям, возложенным на государственный орган, либо профессиональные знания по иным специальностям с дополнительными знаниями, соответствующими полномочиям государственного органа, подтвержденные документом о профессиональной переподготовке» [4].

Приведем пример информации о приеме документов для участия в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Приморского края в Департаменте образования и науки Приморского края. Для замещения должности ведущего специалиста-эксперта отдела по контролю, надзору, лицензированию и аккредитации в сфере образования (без требований к стажу) необходимо наличие специальных знаний и диплома по направлению «Образование и педагогика».

Если нет требований к стажу, значит, в конкурсе на указанную должность могут участвовать выпускники по направлениям бакалавриата «Образование и педагогика». Возникает вопрос: соответствуют ли компетенции бакалавра этого направления обучения полномочиям отдела по контролю, надзору, лицензированию и аккредитации в сфере образования Департамента образования и науки Приморского края и квалификационным требованиям к должности ведущего специалиста-эксперта этого отдела?

При детальном сравнении квалификационных требований к уровню профессиональных знаний и навыков должностного регламента ведущего специалиста-эксперта и компетенций выпускника с дипломом педагога выясняется полное их несоответствие. Это и понятно, ведь государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования по направлениям подготовки «Образование и педагогика» определяют компетенции выпускника не в управленческой, а в педагогической и культурно-просветительной деятельности. Педагог без стажа работы вряд ли имеет навыки принятия и реализации управленческих решений, анализа и планирования, разработки проектов нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, их практического применения, взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, а именно эти навыки указаны в должностном регламенте ведущего специалиста-эксперта отдела по контролю, надзору, лицензированию и аккредитации в сфере образования.

Указание конкретного направления образования при объявлении вакансии на должность государственной службы должно сопровождаться тщательным анализом компетенций, задаваемых государственными образовательными стандартами и профилями должностей государственной службы.

Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации в ходе реализации пилотных проектов разработана и апробирована система квалификационных требований к должностям гражданской службы, учитывающая уровень профессионального образования, общие и профессиональные компетенции выпускников по направлениям подготовки и компетенций, необходимых для исполнения должностных обязанностей в соответствии с направлениями деятельности, реализуемыми в государственных органах, и специализациями по направлениям деятельности [5]. Документ «Методический инструментарий по установлению квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы» (далее – Методический инструментарий) доступен на сайте Минтруда.

Разработчики Методического инструментария отмечают, что не всегда целесообразно указывать в квалификационных требованиях к должности государственной гражданской службы направление подготовки (специальности) профессионального образования. Достаточно определить только уровень профессионального образования.

Использование подходов, предлагаемых Методическим инструментарием, позволяет разработать в государственном органе систему квалификационных требований, включающую три уровня: базовые, функциональные и специальные квалификационные требования.

Базовые квалификационные требования отражают минимальный уровень требований, необходимый для поступления и прохождения гражданской службы, и подразделяются на требования: к уровню профессионального образования; к продолжительности стажа гражданской службы; к знанию государственного языка Российской Федерации; к правовым знаниям, включая

Конституцию Российской Федерации, законодательство о гражданской службе, о противодействии коррупции; к знаниям и навыкам в области документооборота и делопроизводства; к знаниям и навыкам в области информационно-коммуникационных технологий. Тест на соответствие уровня знаний базовому уровню уже сейчас можно пройти на портале управленческих кадров – <http://gossluzhba.gov.ru/>.

Функциональные квалификационные требования формируются на базе полномочий государственного органа, а специальные квалификационные требования – на базе полномочий должности государственной службы и образовательных компетенций, задаваемых федеральными государственными образовательными стандартами. Специальные квалификационные требования включаются в профиль должности.

Таким образом, детализированная система квалификационных требований позволяет определить конкретные компетенции, которыми должен обладать претендент на вакантную должность государственной гражданской службы, и расширить перечень подходящих для замещения этой должности направлений подготовки (специальностей).

Надо заметить, что обучение по направлению «Государственное и муниципальное управление» обеспечивает соответствие квалификационным требованиям к должностям государственной гражданской службы категории «специалисты» старшей группы должностей уже по завершению обучения в вузе, поскольку во время учебы студенты получают знания и навыки не только при изучении дисциплин учебного плана, но и при прохождении практики в органах власти.

Формирование профилей должностей государственной гражданской службы в государственных органах и использование их в процедурах отбора кадров позволит максимально обеспечить соответствие знаний и навыков уровню ответственности при исполнении должностных обязанностей.

Практическое применение кадровыми службами государственных органов Методического инструментария обеспечит поступление на государственную гражданскую службу квалифицированных специалистов, желающих и способных эффективно служить интересам государства и общества.

Ссылки:

1. Борщевский Г.А. Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 65–88.
2. Магомедов К.О. Кадровая политика в системе государственной власти и управления: мониторинг основных направлений [Электронный ресурс] // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2014. № 3 (121). Май – июнь. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/kadrovaya-politika-v-sisteme-gosudarstvennoy-vlasti-i-upravleniya-monitoring-osnovnyh-napravleniy> (дата обращения: 09.03.2015).
3. Жукевич Г.В., Соколова Е.Ю. Профессиональные компетенции в сфере государственного управления [Электронный ресурс]. URL: http://www.labourmarket.ru/conf8/reports/zhukevich_sokolova.doc (дата обращения: 11.02.2015).
4. О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими аппарата Губернатора Приморского края, аппарата Администрации Приморского края, органов исполнительной власти Приморского края [Электронный ресурс] : постановление Администрации Приморского края от 13.11.2007 № 296-па (в ред. постановлений Администрации Приморского края от 26.04.2012 № 98-па, от 03.07.2012 № 185-па, от 28.11.2013 № 434-па). URL: <http://primorsky.ru/authorities/executive-agencies/departments/personnel/documents/state-service.php> (дата обращения: 16.03.2015).
5. Пилотные проекты по внедрению эффективных технологий по управлению персоналом на гражданской службе [Электронный ресурс]. 2013. URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/4> (дата обращения: 03.03.2015).

References:

1. Borshevskiy, GA 2014, 'Civil Service Reform in Russia: the interim results and prospects', *Problems of state and municipal government*, no. 2, p. 65-88.
2. Magomedov, KO 2014, 'Personnel policy in the government and management: monitoring the main directions', *Monitoring of public opinion: the economic and social changes*, no. 3 (121), May – June, retrieved 09 March 2015, <<http://cyberleninka.ru/article/n/kadrovaya-politika-v-sisteme-gosudarstvennoy-vlasti-i-upravleniya-monitoring-osnovnyh-napravleniy>>.
3. Zhukevich, GV & Sokolova, EY 2015, *Professional competence in public administration*, retrieved 10 February 2015, <http://www.labourmarket.ru/conf8/reports/zhukevich_sokolova.doc>.
4. *On the qualification requirements for professional knowledge and skills necessary for the performance of official duties civil servants Office of the Governor of the Primorsky Territory, of the administration of the Primorsky Territory, the executive bodies of Primorsky Krai: Resolution of the Administration of Primorsky Territory from 13.11.2007 № 296- pa (ed. Primorsky Krai Administration Resolution of 26.04.2012 № 98-pa from 03.07.2012 № 185-pa from 28.11.2013 № 434-pa)* 2013, retrieved 16 March 2015, <<http://primorsky.ru/authorities/executive-agencies/departments/personnel/documents/state-service.php>>.
5. *Pilot projects for the introduction of efficient technologies for personnel management in the civil service* 2013, retrieved 03 March 2015, <<http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/4>>.