

УДК 35.088.6

А.А. Суворов

## ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ДОЛЖНОСТНОГО РОСТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

*Аннотация.* В статье представлен анализ правовых основ профессионально-должностного роста государственных гражданских служащих. Показаны основные направления совершенствования действующего законодательства, системы кадрового отбора и карьерного роста государственных служащих. На основе обобщения результатов анализа выделен ряд обстоятельств, затрудняющих реализацию системы профессионально-должностного роста гражданских служащих в России.

*Ключевые слова:* государственная служба, гражданский служащий, профессионально-должностной рост (ПДР), профессиональное развитие, управление персоналом, система, цели, задачи, функции, объект, субъект, факторы, обеспечение.

Anton Suvorov

## LEGAL FOUNDATIONS OF VOCATIONAL AND CAREER DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANTS

*Annotation.* The article presents the analysis of the legal foundations of vocational and career development of civil servants. The basic directions of improvement of the current legislation, the system of personnel selection and career growth of civil servants. On the basis of generalization of the results of the analysis highlighted a number of circumstances hindering the implementation of vocational and career development of civil servants in Russia.

*Keywords:* civil service, civil servants, professional and career growth, professional development, personnel management, system, goals, objectives, function, object, subject, the factors, the support.

Процесс создания правовых основ профессионально-должностного роста гражданских служащих начат с момента вступления в силу Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ [1]. Исходя из принципа федерализма, правовые основы создаются на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. Они должны содержаться в следующих источниках права (см. табл. 1):

Проведенный анализ правовых актов, так или иначе регулирующих продвижение по службе, позволяет сделать вывод, что действующая нормативно-правовая база недостаточно разработана, не в полной мере отвечает современным требованиям развития государства и общества. В ней существует немало пробелов и противоречий, выявление и устранение которых является необходимым условием создания государственной службы [10; 11].

Анализ систем назначения государственных служащих в зарубежных странах показывает, что в них законодательно закреплены механизмы, в соответствии с которыми назначением и профессионально-должностным продвижением государственных служащих занимаются специальные органы. Продвижение по карьерной лестнице государственных служащих в этих странах осуществляется по принципам меритократии, профессиональных показателей и конкуренции [9].

В действующем российском законодательстве в силу п. 10 ч. 1 ст. 14 Закона № 79-ФЗ гражданский служащий имеет право на должностной рост на конкурсной основе [9]. Но реализация данного права существенно отличается от указанных выше международных систем. Так, в соответствии с вышеприведенной нормой Указом Президента РФ от 01.02.2005 г. № 112 утверждено Положение о

конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ. Согласно п. 8 Положения гражданский служащий, изъявивший желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, или в ином государственном органе, подает заявление на участие в конкурсе и анкету. При этом в силу п. 5 ч. 2 ст. 22 Закона № 79-ФЗ соответствующий конкурс не проводится при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), включенного в кадровый резерв на гражданской службе. Одновременно действующим законодательством не предусмотрена обязательная процедура проведения конкурсных мероприятий, сравнения показателей деятельности, тестирования на выполнение практических задач между государственными служащими при решении вопроса о назначении на вышестоящие должности, об улучшении условий оплаты труда (установлении размеров должностных окладов, надбавок, премий и т.д.) [6].

Таблица 1

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ДОЛЖНОСТНОГО РОСТА  
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В РОССИИ**

Источник права	Наименование законодательного акта
Федеральные законы Российской Федерации	Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»
Указы Президента Российской Федерации	Указ Президента РФ от 01.02.2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» Указ Президента РФ от 25.08.2008 г. № 1252 «О комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров» Указ Президента РФ от 10.03.2009 г. № 261 «О Федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» Указ Президента РФ от 31.12.2010 г. № 1657 «Об оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и работников федеральных государственных органов» Указ Президента РФ от 1.02.2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» (с учетом послед. изменений и дополнений) Указ Президента РФ от 1.02.2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» (с учетом послед. изменений и дополнений) Указ Президента РФ от 1.02.2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 25.06.2011 г. № 720) Указ Президента РФ от 16.02.2005 г. № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации» Указ Президента РФ от 27.09.2005 г. № 113 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных

Источник права	Наименование законодательного акта
	<p>видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» (В редакции указов Президента Российской Федерации от 26.07.2008 г. № 1127; от 15.11.2013 г. № 848)</p> <p>Указ Президента РФ от 28.12.2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации»</p> <p>Указ Президента РФ от 21.12.2009 г. № 1456 «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам на обучение»</p>
<p>Постановления Правительства Российской Федерации</p>	<p>Постановление Правительства Российской Федерации от 23 августа 2010 г. № 648 «Об утверждении Положения о наблюдательном совете федеральной программы «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010–2015 годы)»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 06.05.2008 г. № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 17.04.2008 г. № 284 «О реализации функций по организации формирования, размещения и исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих»</p>
<p>Распоряжения Правительства Российской Федерации</p>	<p>Распоряжение Правительства РФ от 22.04.2010 г. № 636-р «Об утверждении федеральной программы «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010–2015 годы)»</p> <p>Распоряжение Правительства РФ от 11.09.2008 г. № 1307-р «Об утверждении примерной формы государственного контракта на профессиональную переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных гражданских служащих»</p>

Для совершенствования действующего законодательства, системы кадрового отбора и карьерного роста государственных служащих целесообразно рассмотреть вопросы принятия на федеральном уровне нормативного правового акта, регулирующего порядок проведения конкурса при решении вопроса о назначении на вакантные должности государственных служащих в порядке карьерного (должностного) роста. При этом основополагающим условием предлагаемых изменений законодательства является формирование в каждом федеральном государственном органе, государственном органе субъектов РФ реестров (рейтингов) государственных служащих по эффективности их деятельности и профессиональному опыту работы [7]. На основе данных реестров (рейтингов) целесообразно принятие решений о количестве государственных служащих, категории их должностей, назначении на вакантные должности, об установлении размеров фонда оплаты труда. Предлагаемые реестры могут создаваться по опыту и аналогии с Резервами управленческих кадров, находящимися под патронажем Президента РФ («президентской тысячей») [7].

Подводя итог анализу практики профессионально-должностного роста гражданских служащих в России и за рубежом и учитывая компетентное мнение многих исследователей [1; 2; 5], следует выделить ряд обстоятельств, затрудняющих реализацию системы профессионально-должностного роста гражданских служащих в России:

- отсутствие целостности системы управления профессионально-должностным ростом гражданских служащих, размытость понимания профессионально-должностного роста, что приводит к нечеткости целей и, как следствие, отсутствию конкретных показателей достижения результатов;
- фрагментарное понимание профессионального развития, сведение его только к квалифи-

кационной составляющей, отсутствие направленности на личностно-профессиональное развитие и должностной рост;

– несовершенство и недостаточность существующей нормативно-правовой базы, касающейся регулирования кадровой работы на государственной службе, в частности, механизмов профессионально-должностного роста, что не позволяет гражданскому служащему реально видеть перспективы своего профессионального и должностного роста в государственном органе;

– отсутствие информационно-методической базы профессионально-должностного роста гражданских служащих, слабая методическая проработка данных вопросов как на законодательно-нормативном уровне гражданской службы, так и на уровне отдельных органов государственного управления;

– «местничковый» подход к вопросам профессионально-должностного роста гражданских служащих, планирование и организация должностного продвижения только на уровне отдельных государственных органов, рассмотрение профессионально-должностного продвижения как одного из инструментов решения оперативной задачи формирования кадрового состава государственного органа, а не как стратегической цели повышения эффективности деятельности государственной службы в целом;

– отсутствие единой, структурированной модели профессионально-должностного роста гражданских служащих на основе компетентностного подхода, а именно, отсутствие разработанных карьерограмм и индивидуальных планов профессионально-должностного роста, четких критериев и оценки результатов профессионального развития, определяющих их должностное продвижение, что обуславливает поступление и продвижение на государственной службе людей с несоответствующим требованиям службы уровнем компетентности [4];

– несоблюдение со стороны руководящего состава государственных органов базовых принципов государственной службы, в реализации профессионально-должностного роста гражданских служащих: приоритета прав и свобод личности, равенства прав, верховенства закона, «прозрачности», что приводит к доминированию среди факторов профессионально-должностного роста гражданских служащих таких факторов, как лояльность руководству, полезные связи, а не факторов квалификации, опыта, личностных качества сотрудника, эффективности исполнения должностных обязанностей и т.п.;

– использование традиционных, зачастую формальных кадровых технологий: конкурс, аттестация, планирование и организация обучения и др., не связанных с оценкой и развитием компетентности и слабо ориентированных на профессионально-должностной рост гражданских служащих, отсутствие инновационных кадровых технологий ПДР, широко используемых в бизнес-среде и хорошо себя зарекомендовавших, таких как коучинг, карьерное консультирование и др. [8];

– отсутствие специализированной структуры (уполномоченного органа) по управлению государственной службой с функциями организации и координации деятельности по профессиональному развитию гражданских служащих в составе государственной службы, аналогичного действующим в зарубежных странах и государствах постсоветского пространства (например, Республике Казахстан – Агентство государственной службы при Президенте и его территориальные управления, Республике Таджикистан – Управление государственной службы при Президенте, Республике Татарстан – Департамент государственной службы и кадров при Президенте и др.) [1]. Деятельность этих организационных структур признается эффективной и успешной многими экспертами [7].

#### *Библиографический список*

1. Бушуева, И. П. Управление профессиональным развитием государственных гражданских служащих: региональный аспект: дис. ... канд. социол. наук : 22.00.08 / И. П. Бушуева. – Нижний Новгород, 2015. – 233 с.

2. Дахно, Е. В. Управление развитием карьеры государственных служащих в России [Электронный ресурс] / Е. В. Дахно // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2012. – № 2(12). – Режим доступа : <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=4282> (дата обращения : 03.08.2016).
3. Зайцева, Т. В. Управление персоналом : учеб. пособ. / Т. В. Зайцева, А. Т. Зуб. – М. : ИНФРА-М, 2013. – 336 с. – ISBN 978-5-81990-262-2.
4. Мальцев, Р. Госслужба: карьерный рост и кадровый отбор [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.hist-edu.ru/hist/book\\_2\\_2012/13\\_dakhno.pdf](http://www.hist-edu.ru/hist/book_2_2012/13_dakhno.pdf) (дата обращения : 03.08.2016).
5. Сороко, А. В. Управление кадровым потенциалом государственной гражданской службы на основе формирования резерва управленческих кадров: дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 / А. В. Сороко. – М., 2011. – 445 с.
6. Сотникова, С. И. Управление карьерой : учеб. пособ. / С. И. Сотникова. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 130 с. – ISBN 5-16-000713-X.
7. Управление карьерным ростом государственных гражданских служащих: монография / А. Я. Кибанов, Т. В. Лукьянова, В. А. Столярова. – М. : ИНФРА-М, 2015. – 246 с. – ISBN 978-5-16-010313-6.
8. Управление персоналом организации : учеб. пособ. / Под ред. А. Я. Кибанова. – М. : ИНФРА-М, 2013. – 695 с. – ISBN 978-5-16-005724-8.
9. Фаллер, О. В. Потенциал карьерного роста государственного служащего: монография / О. В. Фаллер. – М. : РАГС, 2009. – 108 с. – ISBN 978-5-77290-483-1.
10. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» ФЗ от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 31.12.2014 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочно-правовая система КонсультантПлюс (дата обращения : 03.08.2016).
11. Федеральный закон «О системе государственной гражданской службы Российской Федерации» ФЗ от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочно-правовая система КонсультантПлюс (дата обращения : 03.08.2016).