

## ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА И ОБРАЗОВАНИЕ

---

**Наталья Дмитриевна Склярова**

*Декан факультета дополнительного образования Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)*

*E-mail: vlasovand@yandex.ru*

### **От системы дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих к системе их профессионального развития**

**Аннотация:** в статье рассмотрен процесс формирования индивидуальных планов профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих, выявлены проблемы современной системы их дополнительного профессионального образования и причины их возникновения, обозначена необходимость перехода к системе непрерывного профессионального развития, внесены предложения по внедрению нового подхода к повышению квалификации федеральных государственных гражданских служащих.

**Ключевые слова:** дополнительное профессиональное образование, самообразование, индивидуальные планы, гражданские служащие, профессиональное развитие, государственный заказ, повышение квалификации в форме стажировки.

**Natal'ja Dmitrievna Skljarova**

*Dean of the faculty of additional education of the All-Russian State University*

### **From the System of Additional Professional Education of Federal State Civil Officials Towards the System of Their Professional Development**

**Annotation:** the feature scrutinizes the process of formation of individual plans of professional development of federal public civil officials, identifies problems in the modern system of their additional professional education and causes of their onset, designates necessity of transition to the system of continuous professional development, inserts suggestions for implementing a new approach to an advanced training of federal public civil officials.

**Keywords:** additional professional education, self-education, individual plans, civil officials, professional development, state order, training in a form of fellowship.

**В** соответствии с Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>1</sup>

<sup>1</sup> См.: О государственной гражданской службе Российской Федерации : федеральный закон РФ от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

(далее — Федеральный закон № 79-ФЗ) система дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих Российской Федерации (далее — гражданские служащие) включает в себя профессиональную переподготовку и повышение квалификации. Этим же Законом установлено, что дополнительное профессиональное образование гражданского служащего должно осуществляться в течение всего периода прохождения им гражданской службы. Согласно постановлению Правительства РФ от 06.05.2008 № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Постановление № 362) дополнительное профессиональное образование гражданских служащих направлено на их непрерывное профессиональное развитие.

В целях определения ежегодной потребности в дополнительном профессиональном образовании гражданских служащих в разрезе категорий и групп должностей гражданской службы, направлений, видов, форм и продолжительности обучения с учетом профиля и типа образовательных организаций государственные органы составляют рассчитанные на три года программы по профессиональному развитию гражданских служащих (далее — программы государственных органов), которые учитываются при формировании государственного заказа на дополнительное профессиональное образование гражданских служащих (далее — государственный заказ) на соответствующий год. В основе формирования таких программ лежат индивидуальные планы профессионального развития гражданских служащих (далее — индивидуальные планы), в которых должны отражаться сведения о дополнительном профессиональном образовании гражданских служащих и их самообразовании в течение трех лет<sup>2</sup>.

Согласно данным, полученным автором в результате интервьюирования специалистов кадровых служб Минюста России, ФССП России, Росреестра, гражданские служащие при составлении своих индивидуальных планов в качестве вида дополнительного профессионального образования указывают только повышение квалификации. Такая ситуация складывается в силу того, что численность гражданских служащих, направляемых на обучение для освоения программ профессиональной переподготовки в рамках государственного заказа, незначительна и утверждается лишь для немногих государственных органов. Так, в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 09.02.2013 № 149-р «Об утверждении государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих на 2013 год» численность гражданских служащих, направляемых на обучение по программам профессиональной переподготовки, составила 253 человека, или 0,46 % от общей численности гражданских служащих, направляемых на обучение по дополнительным профессиональным программам (без учета дополнительного профессионального

<sup>1</sup> См.: Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 06.05.2008 № 362 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 19, ст. 2194.

<sup>2</sup> См.: О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации : Указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1, ч. 1, ст. 203.

образования гражданских служащих за пределами территории Российской Федерации), а к 2017 г., согласно распоряжению Правительства РФ от 17.02.2017 № 294-р «Об утверждении государственного заказа на дополнительное профессиональное образование федеральных государственных гражданских служащих на 2017 год», этот показатель сократился до 25 человек и составил 0,07 % от общей численности гражданских служащих, направляемых на обучение (таблица)<sup>1</sup>:

Таблица

Год	Повышение квалификации		Профессиональная переподготовка		Общая численность
	Численность	Сумма (тыс. руб.)	Численность	Сумма (тыс. руб.)	
2013	55 271	375 128,5	253	13 760,7	55 524
2014	40 159	358 510,7	119	11 200,8	40 278
2015	37 658	324 821,4	110	8 480,4	37 768
2016	37 648	263 258,9	38	2 645,8	37 686
2017	36 333	248 506,0	25	1 761,0	36 358

Проведенный автором опрос специалистов кадровых служб Минюста России, ФССП России, Росреестра, а также динамика объемов государственного заказа свидетельствуют о том, что ежегодное сокращение числа подлежащих обучению гражданских служащих, а также недостаточность финансирования либо вообще не дают возможности государственным органам направлять гражданских служащих для освоения программ повышения квалификации, либо позволяют направлять их на обучение не чаще одного раза в три года. Направление государственных служащих для обучения по программам профессиональной переподготовки в силу указанных причин практически сводится к минимуму.

Обозначенная ситуация приводит к выводу о том, что непрерывное профессиональное развитие гражданских служащих за каждый трехлетний

<sup>1</sup> См.: Об утверждении государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих на 2013 год : распоряжение Правительства РФ от 09.02.2013 № 149-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 7, ст. 676; Об утверждении государственного заказа на дополнительное профессиональное образование федеральных государственных гражданских служащих на 2014 год : распоряжение Правительства РФ от 21.02.2014 № 235-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 9, ст. 933; О государственном заказе на дополнительное профессиональное образование федеральных государственных гражданских служащих на 2015 год : распоряжение Правительства РФ от 06.03.2015 № 370-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 11, ст. 1645; О государственном заказе на дополнительное профессиональное образование федеральных государственных гражданских служащих на 2016 год : распоряжение Правительства РФ от 22.03.2016 № 482-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 13, ст. 1889; Об утверждении государственного заказа на дополнительное профессиональное образование федеральных государственных гражданских служащих на 2017 год : распоряжение Правительства РФ от 17.02.2017 № 294-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 9, ст. 1408.

период состоит, как правило, из освоения один раз в год программы повышения квалификации и двух лет самообразования. Учитывая, что государственный заказ не предусматривает финансирование иных образовательных мероприятий (семинаров, мастер-классов, тренингов и т. п.), кроме дополнительного профессионального образования, гражданские служащие в целях самообразования могут совершенствовать свои профессиональные компетенции либо непосредственно в самом государственном органе в процессе исполнения своих должностных обязанностей, либо, в редких случаях, посредством участия в таких мероприятиях, как конференции и форумы на безвозмездной основе.

Толкование термина «самообразование» определяется как «приобретение знаний путем самостоятельных занятий вне учебного заведения, без помощи преподавателя»<sup>1</sup>. Следовательно, для заинтересованности гражданского служащего в самообразовании необходимы субъективные побудительные факторы: стремление к профессиональному самосовершенствованию, желание получить новые знания, умения и навыки, осознание необходимости в совершенствовании и приобретении новых компетенций, поддержании и повышении профессионального уровня, самоорганизованность и др. В связи с этим представляется затруднительным рассматривать самообразование как эффективную составляющую системы непрерывного профессионального развития гражданских служащих, принимая во внимание двухлетний период, отводимый в индивидуальном плане на этот вид образования. Очевидно, что требуются новые подходы к решению задач кадровой политики государственных органов, не только способствующие повышению мотивации гражданских служащих в поддержании и совершенствовании своего профессионализма, но и позволяющие расширить диапазон образовательных мероприятий, в которых гражданские служащие смогут принимать участие для оперативного получения актуальной и своевременной информации.

В целях совершенствования системы государственного управления и определения основных направлений развития государственной гражданской службы был принят ряд нормативных правовых актов.

Так, в 2012 г. вступил в силу Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», в котором Правительству РФ дано поручение внедрить в систему гражданской службы новые принципы кадровой политики<sup>2</sup>.

Распоряжением Правительства РФ от 26.12.2015 № 2697-р утвержден план законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2016 г. (далее – План законопроектной деятельности), пунктом 41 которого предусмотрена разработка законопроекта «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации” (в части профессионального развития государственных гражданских служащих)». Ответственными за подготовку и сопровождение законопроекта определены Минтруд России и заинтересованные федеральные органы исполнительной власти<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. Т. 2: П–Я. М., 2000. С. 542.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2338.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1, ч. 2, ст. 297.

Указом Президента РФ от 11.08.2016 № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» (далее – Указ № 403) Правительству Российской Федерации поручено утвердить план мероприятий («дорожную карту») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы<sup>1</sup>.

Во исполнение Указа № 403 Распоряжением Правительства Российской Федерации от 12.09.2016 № 1919-р (далее – Распоряжение 1919-р) был утвержден план мероприятий («дорожная карта») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы<sup>2</sup>.

В настоящее время во исполнение поручения Правительства РФ Минтрудом России разработан законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации”» (далее – законопроект), который внесен на рассмотрение в Государственную Думу 27.01.2017 и принят в первом чтении 12.04.2017<sup>3</sup>. В пояснительной записке к законопроекту дается обоснование необходимости перехода от системы дополнительного профессионального образования гражданских служащих к системе их непрерывного профессионального развития. В качестве новелл, в частности, предлагается ввести:

– участие гражданских служащих в иных мероприятиях, к которым относятся обучающие мероприятия (семинары, тренинги, мастер-классы, другие мероприятия), мероприятия по обмену опытом в форме межведомственного взаимодействия и наставничества;

– дополнительное основание для получения гражданским служащим дополнительного профессионального образования, а также его участия в иных мероприятиях по профессиональному развитию – решение представителя нанимателя;

– новый механизм финансирования мероприятий по профессиональному развитию – в рамках государственного заказа, государственного задания, а также за счет средств государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы;

– получение дополнительного профессионального образования гражданским служащим на основании государственного образовательного сертификата, который позволит осваивать программы, не реализуемые в настоящее время в рамках государственного заказа (тренинги, включая тренинги личностного роста, программы по вопросам, связанным с новейшими IT-технологиями, программы по иностранному языку и другие).

Кроме того, предлагается отменить норму, предусмотренную п. 5 ст. 62 Федерального закона № 79-ФЗ, согласно которой повышение квалификации гражданского служащего должно осуществляться не реже одного раза в три года.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 33, ст. 5165.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 38, ст. 5604.

<sup>3</sup> См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в части профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации) : законопроект № 87674-7 [Электронный ресурс] // Государственная Дума Федерального Собрания РФ : официальный сайт. URL: [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=87674-7](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=87674-7) (дата обращения: 07.06.2017).

Нормы, заложенные в законопроекте, несомненно, должны способствовать совершенствованию сложившейся системы профессионального развития и кадровой политики государственных органов, однако некоторые вопросы, связанные с обучением гражданских служащих, как представляется, могут остаться нерешенными.

Как отмечалось ранее, законопроектом предусмотрена возможность направления гражданских служащих представителем нанимателя не только на дополнительное профессиональное образование, но и на иные обучающие мероприятия по их профессиональному развитию. Планируется, что финансирование указанных мероприятий будет осуществляться в рамках государственного заказа. В законопроекте предлагается изложить п. 1 ст. 63 Федерального закона № 79-ФЗ в следующей редакции:

«1. Государственный заказ на мероприятия по профессиональному развитию гражданских служащих на очередной год включает в себя:

1) государственный заказ на дополнительное профессиональное образование гражданских служащих, в том числе за пределами территории Российской Федерации;

2) государственный заказ на иные мероприятия по профессиональному развитию гражданских служащих».

Дополнительное профессиональное образование гражданских служащих, основанное на государственных образовательных сертификатах, как указано в предложенной редакции ст. 62 и 63 законопроекта, планируется осуществлять также в рамках государственного заказа. Однако ни законопроектом, ни пояснительной запиской не уточняются мероприятия, в которых гражданские служащие смогут принять участие за счет средств государственного органа, вне рамок государственного заказа, что может способствовать развитию негативных последствий сложившегося механизма формирования, размещения и финансового обеспечения государственного заказа на дополнительное профессиональное образование гражданских служащих<sup>1</sup>. К сожалению, меры по оптимизации сроков формирования государственного заказа и доведения денежных средств до государственных органов до настоящего времени не приняты, в связи с чем можно предположить, что обучение гражданских служащих в образовательных организациях, как и прежде, будет приходиться на период с сентября по первую декаду декабря соответствующего года.

Представляется, что вопрос ритмичности обучения гражданских служащих в течение года необходимо решать в комплексе с мерами, направленными на совершенствование самой системы профессионального развития гражданских служащих. В противном случае, при ежегодном сокращении объемов государственного заказа, а также с учетом сделанного в финансово-экономическом обосновании к законопроекту заключения об отсутствии потребности в дополнительных расходах федерального бюджета на его реализацию, существующая проблема нехватки финансирования на получение дополнительного профессионального образования необходимым числом гражданских служащих в ближайшее время устранена не будет.

---

<sup>1</sup> См.: Склярова Н. Д. Государственный заказ на дополнительное профессиональное образование федеральных государственных гражданских служащих: проблемы и пути их решения // Вестник Российской правовой академии. 2015. № 3.

В связи с этим трудности, связанные с размеренностью обучения, отсутствием правовой регламентации получения дополнительного профессионального образования гражданами служащими за пределами государственного заказа, представляется возможным преодолеть следующим путем.

Согласно части 12 ст. 76 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> дополнительная профессиональная программа может реализовываться полностью или частично в форме стажировки. В соответствии с п. 13 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам, утвержденного приказом Минобрнауки России от 01.07.2013 № 499, стажировка может носить индивидуальный характер и предусматривать такие виды деятельности, как, например, приобретение профессиональных и организаторских навыков, самостоятельная работа с учебными изданиями, работа с технической, нормативной и другой документацией, участие в совещаниях, деловых встречах<sup>2</sup>.

Таким образом, одним из видов дополнительного профессионального образования гражданских служащих, учитывая доминирующую роль практико-ориентированного подхода при реализации дополнительных профессиональных программ и необходимость участия специалистов-практиков, в том числе гражданских служащих, в проведении практических занятий, предлагаем рассматривать повышение квалификации гражданских служащих в форме стажировки в случае выполнения ими педагогической работы в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам.

Правовые основания для выполнения гражданским служащим иной оплачиваемой работы заложены в Федеральном законе № 79-ФЗ, согласно п. 2 ст. 14 которого он вправе выполнять такую работу при условии уведомления об этом представителя нанимателя, а также если это не повлечет за собой конфликт интересов.

Как правило, участие гражданского служащего в учебном процессе по реализации дополнительных профессиональных программ не требует заключения с ним трудового договора, поскольку такое участие осуществляется не на системной основе, поэтому заключается гражданско-правовой договор на выполнение педагогической работы на условиях почасовой оплаты. Однако и в этом случае гражданскому служащему в соответствии с действующим законодательством необходимо согласовывать свое участие в образовательном процессе с представителем нанимателя и оформлять свое отсутствие на рабочем месте путем подачи заявления на предоставление отпуска без сохранения денежного содержания на период выполнения педагогической работы, либо выполнять педагогическую работу в свободное от основной работы время, либо договариваться с представителем нанимателя об исполнении своих должностных обязанностей за пределами рабочего времени, «компенсируя» свое отсутствие на рабочем месте в период осуществления педагогической работы.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598.

<sup>2</sup> См.: Российская газета. 2013. 28 авг.

Автором предлагается пересмотреть такой подход к участию гражданского служащего в реализации дополнительных профессиональных программ и направлять гражданского служащего на основании обращения образовательной организации и по согласованию с представителем нанимателя для участия в образовательном процессе как на повышение квалификации в форме стажировки. При этом в период осуществления педагогической работы предлагается сохранять денежное содержание гражданского служащего по основному месту работы и, соответственно, гражданско-правовой договор на выполнение педагогической работы с ним не заключать.

В этом случае образовательная организация, иницирующая участие государственного служащего в учебном процессе, должна разработать дополнительную профессиональную программу повышения квалификации в форме стажировки (далее — программа стажировки) по теме, которую гражданский служащий будет освещать в рамках участия в образовательном процессе, в объеме не менее 16 часов. Данная программа должна быть согласована с представителем нанимателя. По результатам освоения программы стажировки гражданскому служащему выдается удостоверение о повышении квалификации установленного образовательной организацией образца. Периодичность направления гражданского служащего на повышение квалификации в форме стажировки, тема и продолжительность программы стажировки определяются представителем нанимателя.

Такой подход позволит:

- 1) решить вопрос дополнительного профессионального образования гражданских служащих в течение всего года, независимо от государственного заказа;
- 2) оптимизировать расходы федерального бюджета, предусмотренные на государственный заказ;
- 3) повысить квалификацию большей численности гражданских служащих в условиях недостаточного финансирования государственных органов в рамках государственного заказа;
- 4) повысить мотивацию гражданского служащего в самообразовании;
- 5) усовершенствовать или получить профессиональные компетенции гражданских служащих, приобретаемые в процессе подготовки к занятиям, взаимодействия с целевой аудиторией непосредственно при выступлении, проведения занятий в виде круглых столов, мастер-классов, деловых или ролевых игр, тренингов, семинаров по обмену опытом, консультаций;
- 6) создать правовые основания для выполнения гражданскими служащими педагогической работы в рабочее время;
- 7) оказывать образовательные услуги силами не только профессорско-преподавательского состава образовательных организаций, но и специалистов-практиков, что будет способствовать повышению эффективности и качества учебного процесса.

### **Пристатейный библиографический список**

1. Складорова, Н. Д. Государственный заказ на дополнительное профессиональное образование федеральных государственных гражданских служащих: проблемы и пути их решения // Вестник Российской правовой академии. — 2015. — № 3. — С. 78–83.



**References**

1. Skljjarova, N. D. Gosudarstvennyj zakaz na dopolnitel'noe professional'noe obrazovanie federal'nyh gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashhih: problemy i puti ih reshenija [State order for additional professional education of federal public civil officials: problems and ways of their solution] // Vestnik Rossijskoj pravovoj akademii. – 2015. – No. 3. – P. 78–83.