

РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

Сокина Ю.Н., Шелегина С.М., Серебренникова М. С., Костина С. Н.

Уральский Федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина, Институт государственного управления и предпринимательства (620083, ул. Ленина, 13Б), e-mail:

jule4ka94@gmail.com, shelegina.sofi@yandex.ru, serebrennikova.mariya@mail.ru, kostinasn@mail.ru

В представленной статье, посвященной развитию человеческого капитала на государственной гражданской службе, рассмотрен ряд проблемных аспектов современной системы российской государственной гражданской службы. Были проанализированы нормативно-правовые акты, определяющие правовой статус государственного гражданского служащего, требования при поступлении на службу, права, обязанности, ограничения и запреты, с точки зрения развития профессионализма госслужащих.

Особое внимание было уделено таким вопросам, как отсутствие целостной модели непрерывного образования государственных служащих, которая включала бы их профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации; кратковременный характер (18, 36 либо 72 часа) дополнительного образования; отсутствии гарантированного предоставления рабочего места молодым специалистам по направлению «Государственное и муниципальное управление» после окончания высшего учебного заведения; стагнация кадрового состава с точки зрения профессионального развития в органах государственной власти на разных уровнях.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, человеческий капитал, профессионализм, дополнительное образование, развитие.

THE DIRECTION OF THE HUMAN CAPITAL ON THE PUBLIC CIVIL SERVICE

Osokina J. N., Shelegina S. M., Serebrennikova M.S., Kostina S. N.

The Ural Federal University, Institute of Public Administration and Entrepreneurship, department of public and municipal administration (620083, Lenin Street 13b), e-mail: jule4ka94@gmail.com, shelegina.sofi@yandex.ru,

serebrennikova.mariya@mail.ru, kostinasn@mail.ru

In this article, which is devoted to the development of human capital in the civil service, are reviewed a number of problematic aspects of the modern system of the Russian civil service. The normative legal acts that determine the legal status of civil servant, the requirements for admission to the service, rights, obligations, restrictions and prohibitions from the perspective of professional development of civil servants were analyzed. Special attention was paid to such issues as the lack of a holistic model of continuous education of public servants, which would include their professional training, retraining and advanced training; short-term (18, 36 or 72 hours) of additional education; the lack of assured access to the workplace of young professionals in the direction of "State and municipal management" after graduation; the stagnation of personnel from the point of view of professional development in the public authorities at different levels.

The Key Words: the public civil service, the human capital, professionalism, additional education, development.

В современном информационном обществе с рыночной экономикой и направленностью на инновации все чаще встает вопрос о повышении эффективности труда, развитии человеческого капитала, который, согласно экономическому словарю, определяется как термин, обозначающий накопленные знания, умение и мастерство

работника, приобретаемые им благодаря общему и специальному образованию, профессиональной подготовке, производственному опыту [4].

Впервые теория человеческого капитала была выдвинута американским экономистом Г.Беккером в 1960 г., которая позволяла объяснить структуру распределения личных доходов, причины миграции, неравенство в оплате женского и мужского труда и многое другое. Благодаря этой концепции образовательные инвестиции стали рассматриваться как источник экономического роста, в такой же степени важный, как и обычные инвестиции.

Говоря о государственной гражданской службе, как об одном из специфических видов деятельности человека, имеющей повышенный коэффициент социальной, политической, экономической и иной ответственности за принятые решения, возникает необходимость в оценке и последующем развитии человеческого капитала гражданина, непосредственно занимающего ту или иную должность или претендующего на замещение должности в органах государственной власти.

К сожалению, недостаток профессиональных управленцев в государственном и муниципальном управлении сегодня очевиден. Правительство Российской Федерации решает задачу повышения эффективности и качества предоставления государственных услуг в условиях сокращения бюджетных расходов, поскольку без наличия компетентной, эффективно работающей и свободной от коррупции государственной службы становится невозможным обеспечение социально-экономического развития страны.

Согласно Федеральному закону от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации", государственная служба - профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации (далее - граждане) по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее - федеральные государственные органы); субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы субъектов Российской Федерации); лиц, замещающих должности, устанавливаемые [Конституцией](#) Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее - лица, замещающие государственные должности Российской Федерации).

Развитие человеческого капитала на государственной гражданской службе определяется содержанием нормативных правовых актов. Так, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"

[1] оказывает значительное влияние на развитие человеческого капитала в сфере государственного управления, так как он конкретизирует правовой статус государственного гражданского служащего, раскрывает требования при поступлении на службу, права, обязанности, ограничения и запреты. Например, пункт 1.1 статьи 18 данного нормативно правового акта определяет, что гражданский служащий обязан исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне. Ст.12 указанного закона устанавливает требования к квалификации государственного гражданского служащего, в число которых входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, направлению подготовки, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Именно здесь речь идет о таком аспекте человеческого капитала гражданских служащих как совокупность профессиональных знаний, навыков, умений, которые могут приобретаться гражданскими служащими как в результате получения образования целевого направления, так и последующего повышения квалификационной категории государственного служащего не реже, чем один раз в три года, при этом возможно обогащение его опыта и за счет проведения научной деятельности. Более того, привлечение квалифицированных и компетентных специалистов и предотвращение текучести кадров среди них – одни из приоритетных задач реформы государственной службы.

Таким образом, определив основы формирования профессионализма, мы можем выделить проблемы, связанные с его развитием на государственной гражданской службе.

Во-первых, это проблема, связанная с дополнительным профессиональным образованием, которое является одним из важнейших элементов системы формирования профессионального кадрового состава на государственной гражданской службе. Под дополнительным профессиональным образованием понимается профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка, проводимые в соответствии с требованиями федерального законодательства. К сожалению, обязательность ДПО не осуществляется как система, несмотря на существующие нормативные положения. В настоящее время не создана целостная модель непрерывного образования государственных служащих, которая включала бы их профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации [2, 311].

Также следует отметить, что дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих в силу сегодняшней практики рассматривается руководителем государственного служащего как груз, отвлекающий сотрудника от

исполнения его полномочий и не повышающее эффективность труда [3]. В связи с этим отбор государственных служащих на программы повышения квалификации в органах власти осуществляется по принципу «наименьшего зла для работы». И здесь могут быть конфликты между кадровой службой, отвечающей за формальное исполнение закона, и руководителем, отвечающим за реализацию исполнения поручений государственным служащим в государственном органе.

Кратковременный характер (18, 36 либо 72 часа) дополнительного образования - еще одна реально существующая проблема, вследствие которой гражданских служащих, как правило, знакомят лишь с основными изменениями в нормативной базе, затрагивающей их деятельность. Наблюдается низкая связь между содержанием образовательных программ для гражданских служащих и требованиями их реальной деятельности [4, 44].

Кроме дополнительного профессионального образования существуют вопросы, связанные с аттестацией государственных гражданских служащих, как одного из факторов повышения эффективности государственной службы. Аттестация государственных служащих определяется законодательством в качестве обязательной нормы для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия государственного гражданского служащего занимаемой должности государственной службы. В соответствии с законодательством о государственной гражданской службе при аттестации более не решается вопрос присвоения служащему квалификационного разряда – классного чина. Вопросы присвоения гражданскому государственному служащему классного чина регулируются отдельной статьей Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ лишь на основании самостоятельной процедуры – квалификационного экзамена. Следовательно, можно вести речь об усложнении процесса карьерного продвижения служащего: вместо единой процедуры аттестации, на которой решались как вопросы соответствия служащего замещаемой должности, так и присвоения ему очередного классного чина, теперь вводятся две самостоятельные – аттестация и квалификационный экзамен.

С учетом законодательства единственной стимулирующим фактором аттестации, согласно п. 2 ч. 15 ст. 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», остается лишь рекомендация к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста. Сегодня, сдав квалификационный экзамен, государственный служащий в случае успешного его прохождения гарантированно получает очередной

классный чин, то, успешно пройдя аттестацию, единственное, что гарантированно будет подтверждено, – это существующая должность государственного служащего.

Во-вторых, один из наиболее острых вопросов кроется в отсутствии гарантированного предоставления рабочего места молодым специалистам по направлению «Государственное и муниципальное управление» после окончания высшего учебного заведения. По нашему мнению, эта категория должна обладать особыми преимуществами, т.к. именно молодые специалисты способны внести современность и динамичность во взгляды на насущные проблемы в сфере государственного и муниципального управления. К преимуществам выпускников можно отнести свежесть полученных знаний, высокую работоспособность, инновационность в способах решения управленческих задач, мобильность. Однако существенно снижает их конкурентоспособность отсутствие опыта, который является одним из определяющих критериев на замещение должности государственной гражданской службы.

В-третьих, это проблема подготовки специалистов по государственной и гражданской службе, к ней можно отнести:

- теоретические знания, которые плохо сочетается с практической подготовкой; содержание образования иногда не имеет отношения к конкретным индивидуальным потребностям, наклонностям, возможностям и ценностям обучаемого;

- подготовка кадров зачастую не ориентирована на решение острых проблем в области социального, экономического, научного и технологического развития общества;

- отсутствует гармония в таких сферах, как распространение и получение новых знаний, развитие новых навыков и умений, повышение морального уровня, ответственности и духовности, совершенствование физического, психологического и культурного развития;

- отсутствие взаимосвязи между институтами и организациями, занимающимися подготовкой специалистов по государственному управлению, т.е. теми, кто обучает специалистов, и теми, кто их нанимает на работу;

- содержание подготовки часто не соответствует требованиям, обусловленным необходимостью принимать решения командой, работать в команде и быть толерантным к мнениям других людей.

И это лишь общие проблемы, связанные с подготовкой кадров. В этой ситуации очень важно создать и укрепить связи, призванные обеспечить и увеличить взаимодействия между образовательными системами и системами профессиональной практики.

Необходимо разрабатывать и внедрять в практику новые образовательные технологии в области государственного управления, привести государственные стандарты в области

государственного и муниципального управления в соответствии с законодательством о государственной и муниципальной службе и потребностями практик.

Более того, не является секретом тот факт, что длительное время наблюдается стагнация кадрового состава с точки зрения профессионального развития в органах государственной власти на разных уровнях. Возможно, решением наболевшего вопроса могла бы стать преемственность поколений в передаче опыта, способствующая существенному обогащению кадрового резерва и при этом сохранению ориентации на развитие профессиональных навыков, что, в конечном итоге, позволило бы повысить результативность любого из подразделений органа государственной власти.

Следовательно, необходимо выстроить систему, которая могла бы обеспечить стимулы для развития карьеры государственных служащих, к соблюдению этических норм поведения, а также мотивировать к достижению намеченных результатов [2].

Решение этой проблемы требует комплексного подхода, поскольку человеческий капитал состоит из таких важных аспектов как:

- 1) жизнеспособность,
- 2) работоспособность,
- 3) способность к обучению,
- 4) способность к инновациям.

Жизнеспособность человека определяется уровнем состояния здоровья, его физической подготовкой, психическими факторами. В государственном и муниципальном управлении поддержание данного аспекта определяется как предоставлением общих социальных прав: право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность; (п.1, ст.20 КРФ и п.1, ст.22 КРФ), так и прав специальных: право на медицинское страхование в соответствии с ФЗ, право на государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества (п.16, 17, ст. 14 ФЗ-79).

Работоспособность зависит от условий работы, их обеспечения, психологического состояния человека. На это в государственном и муниципальном управлении выделены следующие права: право на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей, право на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения

должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа, право на доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации (п. 1, 5, 7, ст. 14 ФЗ-79) и другие.

Необходимость наличия способности к обучению определяется появлением новых решений, знаний, информационных технологий. Каждый государственный служащий обязан сдавать квалификационный экзамен не позднее чем один раз в три года. Для этого требуется необходимая профессиональная квалификационная подготовка. В данном случае государственный служащий имеет право на дополнительное профессиональное образование в порядке, установленном федеральными законами (п. 11, ст. 14 ФЗ-79) [1].

Способность к инновациям. Совсем недавно этот аспект не рассматривался как особо обязательный. Но в современном мире со стремительно меняющимися условиями и появлением в большом количестве новой информации эта составляющая занимает далеко не последнее место. Государственным служащим необходимо находить новые, креативные, наиболее эффективные и экономичные способы решения задач, в связи с чем, им следует знать и уметь применять новейшие инновационные технологии.

Однако не все составляющие, важные для развития человеческого капитала, в полной мере обеспечиваются в государственном и муниципальном управлении.

Таким образом, решение обозначенных выше проблем, на наш взгляд, окажет непосредственное влияние на полноценность и качество работы системы органов государственной власти. К тому же, не менее важными на сегодняшний день остаются вопросы внедрения и реализации новых образовательных технологий в сфере государственного управления в соответствии с потребностями практик, нерешенность которых затрудняет накопление, развитие и сохранение человеческого капитала в области государственного управления. Необходимы серьезные реформы системы государственного управления, направленные на развитие человеческого капитала, создание здоровой конкурентной среды в государственном аппарате.

Список источников:

1. Банных Г.А., Костина С.Н. Проблемы построения модели непрерывного образования государственных и муниципальных служащих Свердловской области // Материалы конференции «Образование через всю жизнь: непрерывное образование для устойчивого развития» IX международная конференция 2-4 июня 2011 г. Пушкин. 2011 г.

2. Банных Г.А., Костина С.Н. Проблемы системы образования муниципальных служащих Свердловской области. // Муниципальная власть. 2012. №7.
3. Рутковски М., Директор Всемирного банка по России. Государственная служба России: развитие и управление человеческим капиталом.
<http://www.worldbank.org/ru/news/>
4. Сафонов А.Л., проректор РАНХиГС, д-р экон. наук, профессор. Концепция инновационного развития дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих. http://www.igsup.mcdir.ru/images/1/naz_forum.pdf
5. Сафонов А. Л «Человеческий капитал»: механизмы его формирования и развития.
http://www.igsup.mcdir.ru/images/1/naz_forum.pdf
6. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Режим доступа
http://base.garant.ru/12136354/9/#block_900
7. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации". Режим доступа
<http://base.garant.ru/185886/1/>
8. Экономический словарь. <http://abc.informbureau.com/.html>