

## **КОМПЕТЕНЦИЯ И ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОБРАЗОВАННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ИХ СООТНОШЕНИИ**

Вопрос профессионального развития государственных служащих является одним из ключевых в системе государственной службы и кадровой политики. В условиях кардинального реформирования системы государственного и муниципального управления Российской Федерации требование профессионального развития и образования служащих становится особенно актуальным. Для того чтобы эффективно управлять изменениями в различных областях общественной жизни, служащие должны иметь специальный уровень профессиональной, деловой и моральной подготовки.

Недостаточность профессионализма и компетентности служащих современного государственного аппарата признана официально. Об этом свидетельствует и практика государственного управления. Значительной части наших чиновников еще не достаёт ни опыта службы, ни соответствующих знаний и умений. Зачастую они не обладают правовой, социально-экономической, управленческой подготовкой, необходимой для служебной деятельности.<sup>1</sup>

Федеральным законом № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>2</sup> закреплён принцип профессионализма и компетентности в качестве единого фундаментального принципа организации и функционирования государственной службы. Под профессионализмом имеются в виду глубокие и всесторонние знания и владение практическими навыками в соответствующей области государственно-служебной деятельности. Под компетентностью понимаются показатели, характеризующие профессиональные знания, осведомленность и способности государственного служащего к эффективной их реализации в своей служебной деятельности.

Содержание рассматриваемого принципа заключается, во-первых, в том, что служащий исполняет должностные обязанности на профессиональной основе за денежное вознаграждение, а во-вторых, в том, что сам служащий должен быть компетентным сотрудником

---

\* Антонова Наталья Михайловна - аспирантка кафедры теории права Тверского государственного университета.

<sup>1</sup> Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. - М., 2007. С. 188

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27 июля 2004. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изменениями на 25.12.2008).

государственного органа, качественно осуществляющим свои полномочия<sup>1</sup>.

Принципами профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации служащих являются:

- наличие специальных знаний в области права, политологии, социологии, экономики, социальной психологии, истории и теории мирового и отечественного государственного управления;
- умение использовать эти знания;
- непрерывность и гибкость профессионального образования служащих;
- системность и систематичность профессионального образования работников аппарата<sup>2</sup>.

Как видим на первом месте в ряду названных принципов стоит принцип наличия специальных знаний в области права. Это не случайно, поскольку знание права является залогом и условием реализации принципа законности как принципа организации и деятельности публичной службы.

В связи с этим встает вопрос, какими знаниями в области права должен обладать служащий, чтобы профессионально заниматься управлением в той или иной сфере? Конечно, знаниями по соответствующей управляемой сфере (отраслевыми знаниями), но также и знаниями в области теории управления, конституционного, административного, служебного, финансового и других отраслей права, в том числе и гражданского права. Получается, что государственному и муниципальному служащему необходимо иметь образование по отраслевой специальности и второе или дополнительное образование по управленческой специальности.

Необходимость знания основ гражданского права, а также основательного знания отдельных институтов гражданского права государственными и муниципальными служащими очевидна. Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципальные образования являются субъектами гражданских отношений и в силу этого служащие как представители государственных или муниципальных образований в пределах своей компетенции неизбежно сталкиваются с отношениями, регулируемыми, в том числе, и гражданским законодательством.

Исходя из предмета регулирования гражданского права, можно определить тот круг вопросов гражданско-правового регулирования, которые необходимо знать государственному и муниципальному служащему, а также уметь применять их на практике при решении

---

<sup>1</sup> См.: Служебное право (Государственная гражданская служба): Учебное пособие / Общ. Ред. Барциц И.Н. М., 2007. С. 27.

<sup>2</sup> Яблокова Е. А. Подготовка кадров государственной службы: методические и дидактические основы повышения эффективности. – М., 2004. С. 10

стоящих перед ним задач. К таким вопросам, на наш взгляд, следует отнести: институт юридического лица; участие Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданско-правовым законодательством; право собственности, наконец, гражданско-правовое регулирование поставки товаров для государственных и муниципальных нужд – как отдельного вида обязательства. Конечно, изучая эти вопросы, государственный или муниципальный служащий должен обладать определенными знаниями основ гражданского права.

По сути дела эти знания, в данном случае, знания гражданского законодательства, принципов гражданско-правового регулирования соответствующих общественных отношений, включаются в понятие «профессионализм служащего».

Реализация принципа профессионализма и компетентности на службе обеспечивается, прежде всего, системой профессионального развития государственных служащих.

Федеральным законом № 79-ФЗ на государственных служащих возложена обязанность поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных полномочий, им гарантируются переподготовка и повышение квалификации с сохранением денежного содержания на период обучения (ст. 14, 15). На кадровые службы государственных органов возложена обязанность анализировать уровень профессиональной подготовки государственных служащих. Аналогичные нормы действуют в системе муниципальной службы.

Следовательно, систематическая профессиональная подготовка и переподготовка является юридически обязательной частью и элементом прохождения государственной и муниципальной службы каждым служащим в любом органе государственной или муниципальной власти.

Сама публичная служба считается творческим трудом, поэтому служащий, избравший ее своей профессией, должен непрерывно повышать свой теоретический уровень на протяжении всей служебной деятельности, независимо от замещаемой государственной или муниципальной должности. Именно по этим причинам подготовка, переподготовка и повышение квалификации органически «встроены» в систему прохождения государственной и муниципальной службы.<sup>1</sup>

Говоря о правовой базе, следует сказать, что в настоящее время профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих регулируются федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, основными из которых являются:

---

<sup>1</sup> Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учебный курс. – М., 2004. С. 57

- Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изменениями на 25.12.2008), (ст. 61 - 63);
- Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ;
- Указ Президента РФ от 28 декабря 2006 года № 1474 « О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации (с изменениями на 06.12.2007);
- Положение о порядке получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474;
- Постановление Правительства РФ от 17 апреля 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 » (с изменениями от 27.11.2008).

Указанные акты предусматривают организационно-правовые формы профессиональной подготовки государственных служащих, порядок, периодичность, сроки и условия профессионального обучения и затрагивают некоторые другие вопросы.

Практика показывает, что в современной системе профессионального образования государственных и муниципальных служащих в России имеется немало проблем. Общими недостатками системы профессионального развития и образования работников государственного аппарата в различных источниках называются:

1) отсутствие конкуренции государственных и негосударственных образовательных учреждений за право получения государственного заказа на профессиональную переподготовку и повышение квалификации служащих;

2) широкое и не всегда оправданное привлечение чиновников-практиков для участия в образовательных программах в качестве преподавателей;

3) проблемы с качеством разработки правовой базы профессиональной подготовки, переподготовки и повышение квалификации чиновников: фрагментарность регулирования и юридическая неопределенность многих понятий профессионального развития государственных служащих (например, какое образование следует считать высшим образованием по специализации государственных должностей, какое образование считается равноценным и какое требует дополнительного профессионального образования и др.). Это со всей очевидностью выдвигает задачу подготовки и принятия федерального закона «О профессиональной

подготовке, переподготовке и повышении квалификации государственных служащих», основное назначение которого — сделать профессиональное обучение государственных служащих обязательным, непрерывным и систематическим для всех категорий государственных служащих, создать единую организационную и правовую систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;

4) формирование образовательной системы, призванной проводить профессиональную подготовку и переподготовку кадров службы, затруднено по причинам слишком долгого поиска решений по созданию стройной системы учебных заведений, которым специально поручается заниматься обучением и переподготовкой кадров государственного управления.<sup>1</sup>

С этими выводами нельзя не согласиться. Опыт зарубежных стран показывает, что в профессиональной подготовке служащих должен превалировать метод получения смежных знаний. Так, к концу XX века во многих развитых европейских и американских странах были созданы специальные программы подготовки кадров для государственной службы, получившие название МРА – Master of Public Administration. Особенность МРА–программ в том, что обучаемые получают знания по смежным областям – экономике, юриспруденции и менеджменту. Правовые и экономические дисциплины находятся примерно в равном соотношении и подкрепляются необходимыми гуманитарными и математическими теориями.

Современное профессиональное образование в сфере государственного и муниципального управления должно быть направлено на подготовку такого специалиста, который сможет адекватно использовать различные технологии, принимать нестандартные решения, на практике применять знания и умения из смежных областей и дисциплин. А для этого необходимы широкий кругозор и развитый интеллект, которые зависят от объема полученных знаний и приобретенных навыков.

В связи с этим вполне оправдано предложение о том, что профессиональная подготовка служащих должна быть основана на принципах «школы компетенций», а не «школы знаний». «Школа компетенций» ориентирует на достаточно быстрый выбор профиля обучения, в рамках которого обучающемуся резко сокращают преподавание непрофильных предметов и предоставляют достаточно широкие возможности выбора предметов для обучения по профилю<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См., например: Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. - М., 2007. С. 491

<sup>2</sup> См.: Горшков А.С., Яновский В.В. Приоритеты профессионального образования государственных и муниципальных служащих // Управленческое консультирование. 2008. №2. С. 13.

Отсюда одной из задач организации государственной и муниципальной службы является четкое формулирование компетенции, а точнее, пределов компетенции того или иного служащего. Это позволит определить тот минимум необходимых знаний, в том числе гражданско-правовой образованности, которая необходима служащему для эффективного осуществления своей деятельности.

Профессиональные знания, умения и навыки – показатели профессионализма государственного служащего. Они определяют профессиональную пригодность и компетентность государственного служащего, его способность осуществлять служебную деятельность, как в штатных (обычных), так и в экстремальных условиях. Поэтому говоря о совокупности знаний в сфере гражданского законодательства, которыми должен обладать государственный или муниципальный служащий, следует их рассматривать как элемент профессиональной подготовки служащего, которая в свою очередь определяется пределами компетенции конкретного лица, состоящего на государственной или муниципальной службе. Таким образом, гражданско-правовая образованность служащего и его компетенция находятся в прямой зависимости друг от друга. Так, уровень и объем необходимой гражданско-правовой образованности определяется пределами компетенции служащего, но и компетенция как показатель, характеризующий профессиональные знания, осведомленность и способности государственного служащего к эффективной их реализации в своей служебной деятельности опосредована уровнем его образованности, в том числе и гражданско-правовой. Другими словами гражданско-правовая образованность и компетенция служащих находятся в том же соотношении как компетенция и профессионализм служащего.

Основными проблемами на пути достижения оптимального соотношения профессионализма и компетенции публичных служащих являются:

Во-первых, отсутствие сети специализированных (базовых) учебных учреждений, реализующих образовательные программы в сфере подготовки кадров для государственной и муниципальной службы, выполняющих функции обеспечения органов власти квалифицированными кадрами.

Во-вторых, слабость разработки государственных образовательных стандартов профессионального образования и подготовки кадров для государственной и муниципальной службы.

В настоящее время в соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ система профессионального образования и развития государственных служащих включает в себя четыре элемента:

- 1) профессиональная подготовка кадров для государственной службы;
- 2) профессиональная переподготовка государственных служащих;

- 3) повышение квалификации государственных служащих;
- 4) стажировка государственных служащих.

Под профессиональной подготовкой кадров государственной службы имеется в виду процесс обучения гражданина профессиональным знаниям, умениям и навыкам, необходимым для надлежащего исполнения им должностных функций и полномочий по замещаемой должности государственной службы. Такая подготовка должна осуществляться системой специальных учебных заведений профильного назначения.

Наряду с этим Федеральным законом № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определена и классифицирована система дополнительного профессионального образования государственных служащих. Дополнительное профессиональное образование гражданского служащего включает:

- профессиональную переподготовку;
- повышение квалификации;
- стажировку.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданского служащего осуществляется в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях высшего профессионального и среднего профессионального образования. В этом случае в переподготовке и повышении квалификации могут участвовать, в том числе, и юридические вузы и факультеты, способные обеспечить получение служащими необходимых знаний по правовым дисциплинам, в том числе и гражданскому праву.

Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданского служащего осуществляются в течение всего периода прохождения им гражданской службы. Вид, форма и продолжительность получения дополнительного профессионального образования устанавливаются представителем нанимателя в зависимости от группы и категории должности гражданской службы, замещаемой гражданским служащим, в порядке, определяемом законодательством.

Под повышением квалификации имеется в виду обновление теоретических и практических знаний государственных служащих в соответствии с требованиями образовательных стандартов в целях поддержания уровня их квалификации, достаточного для эффективного исполнения должностных полномочий. Повышение квалификации проводится по мере необходимости, но не реже одного раза в три года в течение всей служебной деятельности государственного служащего.

Разные цели повышения квалификации государственных служащих обуславливают различные формы их обучения. Повышение квалификации служащего может осуществляться непосредственно в государственном (муниципальном) органе, образовательном учреждении, а также в организации (в том числе за рубежом) без

освобождения от выполнения должностных обязанностей или с освобождением от этих обязанностей. Основными формами повышения квалификации являются: краткосрочное (72 часа) тематическое обучение по вопросам конкретной служебной деятельности, которое проводится по месту службы государственного служащего; среднесрочное (от 72 до 100 часов) тематическое обучение в образовательном учреждении для решения конкретных вопросов по профилю служебной деятельности. По итогам повышения квалификации служащему выдаются свидетельство или удостоверение без присвоения новой специализации или квалификаций.

Важным является определение содержания обучения. И в первую очередь необходимо учитывать два обстоятельства. Первый – содержание должностных функций работника, второй – недостаток каких знаний ощущают сами муниципальные служащие.

В настоящее время в Российской Федерации работа по формированию системы обучения, переподготовки и повышения квалификации находится в стадии становления. Немаловажную роль в этом процессе играет выбор приоритетных направлений обучения служащих. Реформирование законодательства, в том числе и гражданско-правового, выдвигает на первый план необходимость формирования образовательных стандартов, включающих обширный правовой блок.

Таким образом, необходимость повышения эффективности программ всех уровней подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих не вызывает сомнений – это область апробации инноваций, реформ и модернизации, поскольку благополучие и процветание государства во многом зависят от компетенции его служащих.

*Н.С. Апаликов\**

## **СТАТЬЯ 963 ГК РФ: ВСЕДОЗВОЛЕННОСТЬ СТРАХОВАТЕЛЯ ИЛИ СТРАХОВЩИКА?**

*Пессимисты жалуются на неудачу,  
оптимисты зарабатывают на страховке.*

В период консультирования юристов одной из российских страховых компаний, основным направлением деятельности которой было добровольное страхование рисков причинения ущерба вследствие

---

\* Апаликов Никита Сергеевич - адъюнкт кафедры гражданского права и процесса Московского университета МВД России.