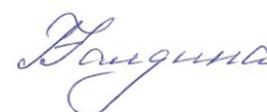


ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ НИЖЕГОРОДСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н.И. ЛОБАЧЕВСКОГО»

На правах рукописи



БАЛДИНА
Анастасия Сергеевна

**Административно-правовое регулирование
кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов
исполнительной власти в России**

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, доцент
Мартынов Алексей Владимирович

Нижний Новгород - 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА I. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ КОНТРОЛЬНО- НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	23
§ 1. Роль и значение кадрового обеспечения в системе государственной службы в условиях комплексного реформирования контрольно-надзорной деятельности	23
§ 2. Профессионализм и компетентность государственных служащих как базовый принцип кадрового обеспечения федеральных контрольно- надзорных органов исполнительной власти	50
§ 3. Формирование научно-образовательной базы, обеспечивающей подготовку и профессиональную переподготовку кадров федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в условиях проведения системной реформы государственного контроля и надзора	78
ГЛАВА II. СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ ПРОХОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ	101
§ 1. Организационно-правовые основы механизма кадрового обеспечения как инструмента современной кадровой политики субъектов контрольно- надзорной деятельности	101
§ 2. Совершенствование административно-правового регулирования механизма кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти на основе разработки рекомендаций по повышению профессионального уровня государственных гражданских	

служащих	133
§ 3. Подготовка и профессиональная переподготовка государственных гражданских служащих в системе мероприятий по совершенствованию административно-правового регулирования механизма кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти	156
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	180
БИБЛИОГРАФИЯ	188
ПРИЛОЖЕНИЯ	217

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. В настоящее время одним из основных направлений стратегического развития России следует признать реформирование системы государственного контроля и надзора. Это связано с необходимостью проведения правовых и экономических преобразований, направленных на развитие предпринимательства и его освобождение от чрезмерной государственной нагрузки.

При проведении реформы контрольно-надзорной деятельности с начала 2000-х и до настоящего времени ежегодно осуществляется большое количество проверок. Так, согласно данным, приведенным в докладе Минэкономразвития, в 2016 году общее количество проверок индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, проведенных уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления, составило 1,68 млн.¹ В 2017 году этими органами было проведено 1 785 404 проверки². При этом снижается качество и эффективность контрольно-надзорных мероприятий, которые оказывали бы существенное влияние на состояние безопасности, защиту прав и свобод граждан, законных интересов организаций, охрану окружающей среды.

По итогам заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21 декабря 2016 года утверждена программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности»³. Одной из важнейших целей данной программы стало проведение мероприятий, направленных на повышение эффективности организации контрольно-надзорной деятельности⁴. Важнейшим фактором, способствующим

¹ Доклад Минэкономразвития Российской Федерации «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в Российской Федерации в 2016 году» [Электронный ресурс]. URL: <http://ar.gov.ru/ru/news/44917/1/0/0/index.html> (дата обращения: 08.07.2017).

² Данные мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов, размещенные в государственной автоматизированной информационной системе «Управление» [Электронный ресурс]. URL: <http://gasu.gov.ru/knd> (дата обращения: 10.02.2018).

³ Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности» [Электронный ресурс]. URL: http://контроль-надзор.рф/assets/files/passport_programm.pdf (дата обращения: 15.01.2017).

⁴ Презентация Паспорта приоритетной программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности» [Электронный ресурс]. URL: http://контроль-надзор.рф/assets/files/programm_prez.pdf (дата обращения: 15.01.2017).

достижению указанной цели, признается совершенствование кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в системе государственной службы.

В числе существенных недостатков кадрового обеспечения современного российского контрольно-надзорного механизма следует признать отсутствие должного административно-правового регулирования, направленного на повышение профессиональных стандартов осуществления должностными лицами контрольно-надзорных органов своих полномочий в установленной сфере.

Основными проблемами в сфере проведения проверочных мероприятий является недостаточная квалификация и отсутствие профессиональных навыков по осуществлению технически сложных и регламентированных контрольно-надзорных мероприятий.

В настоящее время деятельность государственных служащих федеральных органов исполнительной власти, в том числе осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, зачастую сопряжена с некорректным исполнением нормативных правовых актов, неумением профессионально анализировать конкретные ситуации для последующего принятия обоснованного решения, неспособностью принимать своевременные управленческие решения, рационально использовать кадровые, информационные и правовые ресурсы. Опыт реализации административной реформы¹ свидетельствует о том, что значительная часть государственных служащих по причине отсутствия соответствующих профессиональных знаний и практических навыков оказываются не готовыми эффективно работать с учетом современных реалий развития общества и государства.

Согласно статистическим данным Генпрокуратуры РФ за 2016 год в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности было выявлено 169 736 нарушений, 26 099 незаконных правовых актов, принесено 24 932 протеста, внесено 30 911 представлений. На нарушения законодательства в сфере защиты

¹ О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в 2016 году в органы прокуратуры было подано 8 602 обращения.¹ По статистическим данным за январь-ноябрь 2017 года в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности Генпрокуратурой РФ было выявлено 154 982 нарушения (что на 0,2% больше, чем за аналогичный период 2016 г.), принесено 23 690 протестов (что на 3,6 % больше, чем за аналогичный период 2016 г.), внесено 30 299 представлений (что на 5,7 % больше, чем за аналогичный период 2016 г.).²

Наличие данных проблем требует теоретического осмысления, систематизации и разработки предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в области профессиональной деятельности должностных лиц, осуществляющих полномочия по контролю и надзору. Уровень профессионализма и компетентности государственных служащих оказывает воздействие на результативность и эффективность реализации контрольно-надзорной деятельности. В связи с чем особое значение приобретает подготовка государственных служащих, организация их профессиональной переподготовки и повышения квалификации, являющихся ключевыми направлениями кадровой работы федеральных органов исполнительной власти, реализующих контрольно-надзорные полномочия. Без совершенствования профессионального уровня государственных служащих контрольно-надзорных органов, включающего в себя не только профессиональные знания, но и практические навыки, умения, необходимые для решения проблемных вопросов государственного управления, не может быть гарантирована эффективная реализация современной реформы государственного контроля (надзора).

Таким образом, в условиях реформирования сферы контрольно-надзорной деятельности особое внимание должно уделяться кадровому обеспечению федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в системе

¹ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2016 г. // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1162324/> (дата обращения: 15.02.2017).

² Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-ноябрь 2017 г. // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1288898/> (дата обращения: 20.12.2017).

государственной службы, поскольку его совершенствование значительно повысит качество администрирования контрольно-надзорных функций, используемых при осуществлении государственного контроля и надзора¹.

Все это обуславливает актуальность темы диссертационного исследования.

Степень разработанности темы исследования. В настоящее время в науке административного права практически не получили освещения вопросы административно-правового регулирования кадрового обеспечения федеральных органов исполнительной власти, реализующих контрольно-надзорные полномочия.

Вопросы кадровой политики и кадрового обеспечения в системе государственной службы являлись предметом исследований многих ученых: В.М. Анисимова, Г.В. Атаманчука, В.Г. Афанасьева, С.Е. Байкеевой, В.Ф. Баркатунова, Д.Н. Бахраха, А.Е. Илларионова, С.Ф. Зыбина, М.Н. Кобзарь-Фроловой, Н.М. Кониная, Е.Г. Крыловой, А.Е. Лукьяненко, С.П. Матвеева, А.С. Митрахова, В.А. Сулемова, А.И. Турчинова, М.С. Чакаловой, С.Е. Чаннова, В. В. Черепанова, В.А. Шамахова, Т.В. Щукиной, Е.А. Яблоковой и др.

Проблемы подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих рассматривались А.А. Васецким, А.С. Горшковым, Л.А. Гурьевой, Ю.В. Ильиной, А.Г. Оболенской, П.М. Параносенковым, Б.Т. Пономаренко, Т.А. Подольской, А.Н. Позднышовым, Е.Г. Тимофеевой, И.В. Ракевич, В.Л. Романовым, В.В. Рудым, И.С. Слепцовым, Г.А. Сульдиной.

Кроме того, к организационно-правовому анализу механизма кадрового обеспечения государственных органов, в том числе осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, обращались К.Г. Асриянц, Д.Г. Домрачев, Л.Л. Иванова, А.А. Кольев, М.И. Лакшин, Т.В. Лукьянова, К.О. Магомедов, Р.Г. Миронов, В.С. Нечипоренко, А.И. Нугаева, А.В. Орлов, Ю.Е. Петров, И.В. Погодина, М.В. Рязанцева, О.А. Смирнова, А.О. Субочева и др.

¹ Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности» [Электронный ресурс]. URL: http://контроль-надзор.пф/assets/files/passport_programm.pdf (дата обращения: 15.01.2017).

В кандидатских диссертациях рассматривались организационно-правовые вопросы кадрового обеспечения государственной службы (Р.В. Андриюшкин¹), государственной гражданской службы (С.В. Костромина²) и правоохранительной деятельности (А.В. Степанов³, Н.И. Разуваева⁴). Административно-правовое регулирование антикоррупционных стандартов служебного поведения гражданских служащих рассматривалось в кандидатской диссертации А.Ю. Вателя⁵. Анализу историко-правовых и теоретико-правовых аспектов кадрового обеспечения органов внутренних дел посвящена докторская диссертация С.Ф. Зыбина⁶.

Реализация кадровой политики в органах внутренних дел рассматривалась в кандидатских диссертациях А.М. Артемьева⁷, В.М. Чупрова⁸ и А.А. Подзина⁹. Исследованию вопросов организационно-правового и информационного обеспечения реализации кадровой политики МВД России посвящена докторская диссертация В.Я. Кикотя¹⁰.

Административно-правовые аспекты формирования кадрового резерва государственной гражданской службы рассматривались в докторской (Н.М. Антошина¹¹) и кандидатской (Е.Ю. Соломатин¹²) диссертациях.

Признавая вклад ученых в исследование указанных вопросов, следует

¹ Андриюшкин Р.В. Кадровое обеспечение государственной службы: дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.14. – М., 2003. – 206 с.

² Костромина С.В. Правовое регулирование кадрового обеспечения государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2009. – 197 с.

³ Степанов А.В. Организационно-правовые аспекты кадрового обеспечения деятельности органов внутренних дел: На примере Санкт-Петербурга и Ленинградской области: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – СПб, 1997. – 220 с.

⁴ Разуваева Н.И. Подбор и аттестация кадров органов внутренних дел (административно-правовые и организационные аспекты): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Воронеж, 2014. – 215 с.

⁵ Ватель А.Ю. Административно-правовое регулирование антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2013. – 224 с.

⁶ Зыбин С. Ф. Кадровое обеспечение деятельности органов внутренних дел (историко-правовой и теоретико-правовой анализ): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. – СПб, 1997. – 353 с.

⁷ Артемьев А.М. Реализация кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров: организационно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2003. – 235 с.

⁸ Чупров В.М. Административно-правовые и организационные средства обеспечения кадровой политики в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2005. – 187 с.

⁹ Подзин А.А. Административно-служебные процедуры и их реализация в кадровой политике органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2013. – 226 с.

¹⁰ Кикоть В.Я. Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2002. – 428 с.

¹¹ Антошина Н.М. Административно-правовые основы формирования кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2011. – 382 с.

¹² Соломатин Е.Ю. Административно-правовое регулирование формирования кадрового резерва на федеральной государственной гражданской службе: 12.00.14. – М., 2006. – 169 с.

отметить, что до настоящего времени не было представлено комплексного научного исследования, посвященного административно-правовому регулированию кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в условиях проводимой в стране реформы контрольно-надзорной деятельности. Представители научного сообщества, как правило, акцентируют свое внимание на исследовании иных мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в России, рассматривая кадровое обеспечение федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в системе государственной службы как второстепенное условие результативности реформ.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, связанные с административно-правовым регулированием кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в условиях проведения реформы контрольно-надзорной деятельности в России.

Предметом диссертационного исследования выступают административно-правовые нормы, регулирующие систему государственной гражданской службы в сфере кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, научные разработки и концепции, а также материалы судебной практики в этой сфере.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании теоретических положений, составляющих теоретическую основу кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, формировании предложений по совершенствованию административно-правового регулирования этой сферы, а также выработке предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего указанную сферу общественных отношений.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **задачи**:

1. Сформировать понятийный аппарат в сфере кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

2. Определить роль и значение кадрового обеспечения в системе государственной службы в условиях комплексного реформирования сферы контрольно-надзорной деятельности.

3. Установить роль и значение принципа профессионализма и компетентности государственных служащих в системе общих принципов кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, а также определить место данного принципа в системе принципов организации и осуществления государственного контроля (надзора);

4. Исследовать проблемы формирования научно-образовательной базы, обеспечивающей подготовку и профессиональную переподготовку кадров федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, и предложить пути их решения.

5. Проанализировать организационно-правовые основы механизма кадрового обеспечения как инструмента современной кадровой политики субъектов контрольно-надзорной деятельности.

6. Раскрыть особенности организации и прохождения подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти и внести предложения по совершенствованию данных процедур.

7. Разработать рекомендации по повышению профессионального уровня государственных гражданских служащих в рамках мероприятий по совершенствованию административно-правового регулирования кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

8. Выявить пробелы и коллизии административно-правового регулирования кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти и внести рекомендации по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего рассматриваемую сферу общественных отношений.

Методологическая основа диссертационного исследования представлена общенаучными (анализ, синтез, индукция, дедукция), частнонаучными (конкретно-социологический, статистический) и специальными (формально-юридический, правовое моделирование, сравнительно-правовой) методами познания, традиционно применяемыми в отечественной юридической науке.

Основой методологического обеспечения исследовательского процесса выступает диалектико-материалистический метод, позволивший всесторонне и объективно проанализировать административно-правовое регулирование механизма кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти и его разработанность в научной сфере.

В целях более глубокого исследования вопросов административно-правового регулирования кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, а также выработки практических рекомендаций по совершенствованию действующих нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов использовались общенаучные (анализ, синтез, индукция, дедукция) и специальные (формально-юридический, правовое моделирование, сравнительно-правовой) методы познания.

Решение ряда задач диссертационного исследования обеспечено применением частнонаучных методов (конкретно-социологического и статистического).

В целом комплексное использование указанных методов позволило всесторонне изучить объект диссертационного исследования, проанализировать нормативные правовые акты и судебную практику, изучить научную литературу, сформулировать рекомендации по результатам исследования.

Теоретическая основа диссертационного исследования включает труды ученых в области общей теории государства и права, теории государственного управления и административного права: С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, И.Н. Барцица, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, С.Н. Братановского, А.А. Гришковца, В.Я. Кикотя, Ю.М. Козлова, Н.М. Кониная, П.И. Кононова, Б.М. Лазарева, А.В. Малько, В.М. Манохина, Н.И. Матузова, А.Ф. Ноздрачева, В.С. Нерсисянца, Д.М. Овсянко,

Е.В. Охотского, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой и др.

Особое место в системе научных источников, посвященных теоретическим вопросам контрольно-надзорной деятельности, занимают доктринальные труды: Ю.Е. Аврутина, О.И. Бекетова, С.М. Зубарева, С.М. Зырянова, А.В. Мартынова, Ф.С. Разаренова, И.А. Склярова, А.И. Стахова, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, А.В. Филатовой, В.Е. Чиркина и др.

Нормативно-правовую основу диссертационного исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные нормативные правовые акты, включая федеральные законы, подзаконные акты Президента и Правительства Российской Федерации, регулирующие отношения по кадровому обеспечению деятельности федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, а также иные нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов, имеющие отношение к теме диссертационного исследования.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили статистические данные, размещенные в государственной автоматизированной информационной системе «Управление»¹; статистическая информация, официально опубликованная на сайте Росстата²; аналитические материалы, опубликованные на сайте Открытого правительства РФ³; аналитические материалы и статистическая отчетность федеральных органов исполнительной власти; официальные сведения и открытые данные, размещенные на официальных сайтах Президента РФ⁴ и Правительства РФ⁵; социологические исследования: результаты социологического опроса 150 респондентов – индивидуальных предпринимателей Нижегородской области; результаты социологического опроса 35 государственных гражданских служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти,

¹ Государственная автоматизированная информационная система «Управление» // URL: <http://gasu.gov.ru/knd> (дата обращения: 24.01.2017).

² Официальный сайт Росстата // URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 25.02.2017).

³ Официальный сайт Открытого Правительства РФ // URL: <http://open.gov.ru> (дата обращения: 20.01.2016).

⁴ Официальный сайт Президента РФ // URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 20.01.2016).

⁵ Официальный сайт Правительства РФ // URL: <http://government.ru> (дата обращения: 20.01.2016).

реализующих государственные функции по контролю и надзору.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что представленная диссертационная работа является одним из первых комплексных трудов, посвященных исследованию административно-правового регулирования кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в условиях проведения широкомасштабной реформы в сфере государственного контроля (надзора) и формирования нового законодательства в этой сфере.

На основании проведенных диссертантом исследований:

– *представлено* авторское определение административно-правового регулирования кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти;

– *предложены* авторские дефиниции: «федеральные контрольно-надзорные органы исполнительной власти», «кадровое обеспечение федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти», «механизм кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти», «принцип профессионализма и компетентности государственных служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти»;

– *обоснованы*: необходимость формирования научно-образовательной базы, обеспечивающей повышение профессионального уровня кадров федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в условиях проведения системной реформы контрольно-надзорной деятельности; целесообразность создания Научно-образовательного центра, осуществляющего научно-исследовательскую и образовательную деятельность в интересах федеральных органов исполнительной власти, реализующих контрольно-надзорные функции; необходимость разработки и реализации Концепции подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти; авторские рекомендации по повышению

профессионального уровня государственных гражданских служащих указанных органов;

– *раскрыты* отличительные особенности административно-правового регулирования порядка формирования кадрового резерва на федеральном и региональном уровнях;

– *разработана* новая научная идея о включении в проект Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» отдельной главы «Кадровое обеспечение федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти», посвященной организационно-правовым вопросам кадрового обеспечения указанных органов власти.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Определено, что административно-правовое регулирование кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти представляет собой комплексный механизм принятия и дальнейшей реализации административно-правовых норм, закрепляющих организационно-правовые основы кадрового обеспечения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия.

2. Вытекающее из анализа системы и структуры федеральных органов исполнительной власти авторское определение термина «федеральные контрольно-надзорные органы исполнительной власти», под которым, с учетом специфики контрольно-надзорной деятельности, предлагается понимать совокупность федеральных министерств и федеральных служб, реализующих полномочия по проверке законности и оценке соответствия деятельности подконтрольных (поднадзорных) субъектов обязательным требованиям в целях минимизации причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и интересам гражданина, общества и государства в соответствующей сфере государственного контроля (надзора), а также осуществление ими профилактических мероприятий и реализацию юрисдикционных полномочий по привлечению виновных лиц к административной ответственности.

3. Анализ теоретических аспектов и организационно-правовых основ кадрового обеспечения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, позволил сформулировать авторские дефиниции:

– «кадровое обеспечение федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти», которое рассматривается как одно из направлений кадровой политики, порядок формирования и профессионального развития кадрового состава, соответствующего по своим количественным и качественным характеристикам целям и задачам деятельности указанных органов власти;

– «механизм кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти», под которым предлагается понимать комплекс форм, методов и средств кадровой работы, используемый в процессе формирования и профессионального развития кадрового состава этих органов и направленный на достижение стратегических целей кадровой политики, закрепленных в ведомственном нормативном акте каждого из указанных органов власти.

4. Авторское определение принципа «профессионализм и компетентность государственных служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти», который рассматривается как единый принцип контрольно-надзорной деятельности, характеризующий уровень подготовки, наличие специальных знаний, умений и навыков государственного служащего, необходимых для качественного решения профессиональных задач и выполнения функций в сфере контрольно-надзорной деятельности, эффективного взаимодействия с органами публичной власти и поднадзорными субъектами, правомерного применения имеющихся полномочий при проведении проверок. Определены роль и значение данного принципа в системе общих принципов кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, его место в системе принципов организации и осуществления государственного контроля (надзора).

5. Обосновывается целесообразность создания Научно-образовательного центра, осуществляющего научно-исследовательскую и образовательную деятельность в интересах федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти. Главной целью создания Научно-образовательного центра является формирование научно-образовательной базы в сфере контрольно-надзорной деятельности посредством организации научных исследований в этой сфере, учебно-методической и образовательной деятельности по подготовке, профессиональной переподготовке и повышению квалификации кадров в интересах указанных органов власти.

6. В качестве отдельной рекомендации по повышению профессионального уровня государственных гражданских служащих предлагаются сформулированные диссертантом общие квалификационные требования к профессиональным знаниям (характеризуют знание специфики служебной деятельности и сферы ее законодательного регулирования) и навыкам (отражают профессиональные способности в рамках служебной деятельности), предъявляемые к инспекторскому составу, замещающему должности государственной гражданской службы в федеральном контрольно-надзорном органе исполнительной власти. Данные требования предлагается называть типовыми и рассматривать их в качестве элементов общего правового статуса инспекторов этих органов.

7. Установлено, что профессиональная подготовка кадров должна рассматриваться в качестве единой комплексной системы мероприятий, включающей в себя подготовку государственных гражданских служащих, их профессиональную переподготовку и повышение квалификации в интересах федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти. В целях повышения профессионального уровня государственных гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, в рамках дополнительного профессионального образования предложена примерная программа повышения квалификации по теме: «Кадровое обеспечение федеральных контрольно-надзорных органов

исполнительной власти в условиях комплексного реформирования сферы контрольно-надзорной деятельности».

8. Аргументирована необходимость разработки и реализации Концепции подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти. Главной целью принятия указанной Концепции является определение единой долгосрочной стратегии развития кадровой работы в сфере подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих указанных органов власти, создание необходимых условий для повышения их профессионального уровня и совершенствования профессиональных компетенций, позволяющих им наиболее эффективно и качественно осуществлять свои должностные обязанности.

9. Предлагается включить в проект Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» отдельную главу «Кадровое обеспечение федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти», посвященную организационно-правовым вопросам кадрового обеспечения указанных органов и включающую в себя: понятийный аппарат; механизм кадрового обеспечения; кадровую работу; кадровые технологии; порядок получения дополнительного профессионального образования, определяющий процедуру и условия обучения по программам дополнительного профессионального образования. Данное предложение предлагается рассматривать как необходимую и эффективную с точки зрения реализации меру по совершенствованию административно-правового регулирования кадрового обеспечения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия.

10. В целях нормативного закрепления основополагающих дефиниций, формирующих понятийный аппарат в сфере кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, предлагается:

– в статье 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и в проекте Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» отразить следующие определения:

1. «Федеральные контрольно-надзорные органы исполнительной власти – это совокупность федеральных министерств и федеральных служб, реализующих полномочия по проверке законности и оценке соответствия деятельности подконтрольных (поднадзорных) субъектов обязательным требованиям в целях минимизации причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и интересам гражданина, общества и государства в соответствующей сфере государственного контроля (надзора)».

2. «Кадровое обеспечение федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти – это одно из направлений кадровой политики, порядок формирования и профессионального развития кадрового состава, соответствующего по своим количественным и качественным характеристикам целям и задачам деятельности указанных органов власти».

3. «Механизм кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти – это комплекс форм, методов и средств кадровой работы, используемый в процессе формирования и профессионального развития кадрового состава этих органов и направленный на достижение стратегических целей кадровой политики, закрепленных в ведомственном нормативном акте каждого из указанных органов власти».

4. «Профессионализм и компетентность государственных служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти – это единый принцип контрольно-надзорной деятельности, характеризующий уровень подготовки, наличие специальных знаний, умений и навыков государственного служащего, необходимых для качественного решения профессиональных задач и выполнения функций в сфере контрольно-надзорной деятельности, эффективного

взаимодействия с органами публичной власти и поднадзорными субъектами, правомерного применения имеющихся полномочий при проведении проверок».

– в статье 1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» зафиксировать следующее определение:

«Подготовка кадров – это процесс обучения гражданина в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования на основании заключенного договора о целевом приеме или договора о целевом обучении между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы, направленный на получение специальности, соответствующей профилю предполагаемой профессиональной деятельности в данном государственном органе».

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что:

– *доказаны* положения, вносящие научный вклад в развитие представлений об административно-правовом регулировании кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти;

– *обоснована* необходимость формирования научно-образовательной базы, обеспечивающей подготовку и профессиональную переподготовку кадров федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти;

– *исследованы* организационно-правовые основы механизма кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти;

– *изложены* аргументы, обосновывающие необходимость совершенствования профессионального уровня государственных гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти;

– *предложен* комплекс рекомендаций по повышению профессионального уровня государственных гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти;

– раскрыты особенности организации и порядка прохождения подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Представленные в диссертационном исследовании авторские определения понятий формируют базовый понятийный аппарат в сфере кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, который может быть использован в нормотворческой деятельности; в последующих теоретических исследованиях кадрового обеспечения в системе государственной службы; при изучении организационно-правовых основ подготовки и профессиональной переподготовки государственных служащих в системе мероприятий по совершенствованию правового регулирования государственной управленческой деятельности.

Практическая значимость диссертационного исследования. Результаты представленного исследования могут быть использованы для совершенствования действующего законодательства и правоприменительной практики в сфере государственной служебной деятельности, обеспечения эффективного осуществления контрольно-надзорных полномочий; для решения практических задач в области повышения профессионального уровня государственных гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти; для разработки учебно-методической документации, обеспечивающей реализацию образовательных программ дополнительного профессионального образования; для внедрения в учебный процесс по дисциплине «Административное право», а также в ходе подготовки учебных пособий и учебно-методических материалов по указанной дисциплине.

Внесенные диссертантом предложения по совершенствованию законодательства о государственной гражданской службе, о государственном контроле (надзоре) аргументированы не только теоретическими заключениями, сформированными посредством анализа указанных сфер законодательства, но и обусловлены существующими причинами проведения в государстве реформы

контрольной и надзорной деятельности.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация выполнена, обсуждена и одобрена на кафедре административного и финансового права юридического факультета федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского».

Основные положения и выводы диссертационного исследования отражены в десяти научных статьях автора, пять из которых опубликованы в журналах «Административное и муниципальное право», «Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского», входящих в перечень ведущих научных изданий, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Отдельные положения диссертационного исследования изложены в форме докладов и выступлений на XIX Нижегородской сессии молодых ученых: Гуманитарные науки (г. Нижний Новгород, 21-24 октября 2014 г.), I Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально-значимых сферах деятельности общества и государства» (г. Нижний Новгород, 4-5 июня 2015 г.), III Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально-значимых сферах деятельности общества и государства» (г. Нижний Новгород, 29-30 июня 2017 г.), III Международной научно-практической конференции «Актуальные направления научных исследований: перспективы развития» (г. Чебоксары, 8 октября 2017 г.).

Теоретические рекомендации, предложенные диссертантом в научном исследовании, использовались в учебном процессе на юридическом факультете федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» в рамках прохождения аспирантской педагогической практики.

Структура и содержание диссертации обусловлены задачами и логикой диссертационного исследования, а также требованиями последовательного изложения научного материала, включают в себя введение, две главы, содержащие шесть параграфов, заключение, библиографию, приложения.

ГЛАВА I. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. Роль и значение кадрового обеспечения в системе государственной службы в условиях комплексного реформирования контрольно-надзорной деятельности

На современном этапе развития системы государственной службы особое внимание уделяется подготовке кадрового состава органов государственной власти. Согласно положениям федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)»¹ и плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы² основными направлениями совершенствования механизма кадрового обеспечения государственных органов являются: повышение качества формирования и процесса управления кадровым составом государственной службы; совершенствование системы профессионального развития служащих в целях повышения уровня их профессионализма и компетентности; совершенствование механизмов материального стимулирования и денежного содержания государственных служащих; повышение эффективности антикоррупционных мер в системе государственной службы.

Таким образом, основной вектор реформирования системы государственной службы направлен на дальнейшее совершенствование административно-правового регулирования кадрового обеспечения государственных органов, в частности, федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти,

¹ О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы): Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 (ред. от 10.08.2012) // СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.

² Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2016 г. № 1919-р // СЗ РФ. 2016. № 38. Ст. 5604.

так как именно от профессиональной деятельности государственных служащих зависит обеспечение актуальных потребностей граждан, эффективное выполнение задач и функций, стоящих перед государством, а также комплексное развитие экономики страны.

По справедливому утверждению В.М. Анисимова, «проблема кадрового обеспечения органов государственной власти Российской Федерации, силовых структур и правоохранительных органов высокопрофессиональными специалистами – одна из наиболее первоочередных и существенных. От того, насколько умело подобран руководящий состав, насколько он состоятелен в профессиональном отношении, рационально ли реализуется имеющийся кадровый потенциал, – в конечном итоге зависит успех и стабильность любого государства»¹.

В настоящее время в юридической науке отсутствует комплексное исследование административно-правового регулирования кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в условиях комплексного реформирования контрольно-надзорной деятельности.

Одной из первоочередных научно-практических проблем, подлежащих разрешению в рассматриваемой сфере, является отсутствие законодательно закреплённого понятийного аппарата, понимание и разработка которого будет способствовать совершенствованию административно-правового регулирования этой сферы, и повышению эффективности научно-методического сопровождения проведения реформы.

В связи с этим диссертанту представляется необходимым более детально остановиться на анализе существующей проблематики в определении основополагающих понятий, отражающих сущность и содержание кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в целях разработки единого универсального понятийного аппарата и его

¹ Анисимов В.М. Государственная кадровая политика: некоторые проблемы научно-теоретического анализа // Вестник Академии права и управления. 2010. № 18. С. 43.

дальнейшего применения в административно-правовом регулировании этой сферы общественных отношений.

При этом под административно-правовым регулированием кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти предлагается понимать комплексный механизм принятия и дальнейшей реализации административно-правовых норм, закрепляющих организационно-правовые основы кадрового обеспечения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия.

Административно-правовое регулирование кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти направлено на формирование необходимых организационно-правовых основ для эффективной реализации кадровой политики в системе государственной службы, формирование кадрового состава и развитие кадрового потенциала данных органов, повышение профессионального уровня государственных служащих, совершенствование системы подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров в их интересах.

Следует отметить, что в научной литературе отсутствует единое мнение о том, является ли контрольно-надзорная деятельность самостоятельным видом деятельности государственных органов, а также самостоятельным административно-правовым способом защиты интересов государства и общества или нет. Указанный вопрос носит дискуссионный характер, так как некоторые авторы считают, что к таким способам относится исключительно контроль и надзор¹, другие выделяют, наряду с указанными двумя, третий – контрольно-надзорную деятельность².

Категория «контрольно-надзорная деятельность» изначально включает в себя два самостоятельных элемента – контроль и надзор, которые, в свою очередь,

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. М.: ЭКСМО, 2010. С. 359; Административное право: Учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: ЮРИСТЪ, 1999. С. 437.

² Чаннов С.Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. № 2 (109). 2016. С. 181; Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: Курс лекций. М.: Юристъ, 2004. С. 234-236; Российское административное право. Учебник / Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев, В.М. Манохин. М.: Юристъ, 1996. С. 211-213.

признаются самостоятельными видами деятельности государственных органов власти.

Контроль является одной из важнейших функций государственного управления и наиболее распространенным административно-правовым способом обеспечения законности и правопорядка.

Б.М. Лазарев рассматривает контроль как способ практического осуществления конкретного вида деятельности, а также как прием воздействия на волю, а через нее и на поведение управляемого объекта¹.

По мнению Е.Ю. Грачевой, контроль – это и есть сама деятельность, которая реализуется на основе определенных принципов и при помощи определенных методов. При этом контроль представляет собой действующий фактор управления, который направлен на постоянное наблюдение за состоянием системы.²

М.С. Студеникина указывает, что контрольные отношения являются разновидностью административных отношений, которые в совокупности направлены на обеспечение целостности управляемой системы³.

Н.М. Конин отождествляет контроль с формой деятельности, характеризующейся систематическим наблюдением и присмотром за деятельностью субъектов административно-правовых отношений⁴.

По мнению Д.Н. Бахраха, при осуществлении контроля подлежит проверке как законность, так и целесообразность деятельности хозяйствующих субъектов.⁵

Государственный контроль рассматривается как функция публичной власти, при помощи которой проверяется и оценивается реализация нормативных актов, а также выполнение принятых решений.⁶

В современной юридической науке государственный контроль исследуется как особый вид деятельности органов государственной власти, наделенных

¹ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. С. 30.

² Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 91-92.

³ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юридическая литература, 1974. С. 19-20.

⁴ Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: Курс лекций. М.: Юристъ, 2004. С. 326.

⁵ Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. М.: ЭКСМО, 2010. С. 236.

⁶ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полн. курс. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2005. С. 362-369.

контрольными полномочиями, реализующийся посредством особых процедур и завершающийся особым результатом (например, составлением акта проверки).¹

В.М. Манохин указывает, что данный вид деятельности включает в себя несколько элементов, к числу которых относятся: проверка исполнения правовых предписаний; проверка непосредственных средств, с помощью которых выполнялись правовые предписания; общая оценка деятельности подконтрольных субъектов и принятие мер по результатам проверки².

В связи с этим сущность контроля заключается в достижении управленческого результата, по итогам которого дается оценка выполнения мероприятий для его достижения. Формы и методы процесса оценки результатов могут быть разнообразны, они зависят от полномочий контрольных органов, а также от характера взаимосвязей с подконтрольным субъектом.³

Следующим самостоятельным видом деятельности государственных органов власти является надзор, характеризующийся неоднозначностью научного восприятия, выраженной в многообразии определений указанного понятия.

В советском административном праве надзор рассматривался в качестве важнейшего способа обеспечения законности и дисциплины в государственном органе. Административный надзор трактовался как специальный вид правоохранительной деятельности органов государственного управления, который заключался в осуществлении наблюдения за исполнением специальных правил и требований, установленных различными законами, нормативными и ведомственными актами.⁴ По мнению С.М. Зырянова, в настоящее время административный надзор представляет собой «в чистом виде правоохранительную деятельность», которая направлена на обеспечение безопасности в различных сферах человеческой деятельности посредством

¹ Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юристъ, 2008. С. 100.

² Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. С. 115.

³ Мартынов А.В. Контрольная власть в России: понятие, формы и юридическое значение // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2009. № 3. С. 207.

⁴ Разаренов Ф.С. Административный надзор. М.: Изд-во ВШ МООП РСФСР, 1964. С.14-17.

поддержания объекта управления в «безопасном состоянии» путем своевременного выявления отклонений от нормы и их пресечения¹.

О.И. Бекетов в качестве самостоятельного вида административного надзора выделяет полицейский надзор, к числу специфических свойств которого относит: субъектный состав контрольно-надзорных органов; правоохранный характер; негласное (оперативно-розыскное) обеспечение; строго определенные объекты².

М.С. Студеникина рассматривает административный надзор как вид государственного контроля, осуществляемого уполномоченными органами исполнительной власти и их должностными лицами. С этих позиций административный надзор представляет собой разновидность надведомственного контроля, выражающегося в форме активного наблюдения и в случаях необходимости сопровождающегося применением мер административно-властного характера.³

Ю.А. Тихомиров характеризует надзор как специализированное наблюдение и проверку соблюдения хозяйствующими субъектами строго определенных правил при осуществлении их деятельности.⁴

Под надзором также понимается систематическое наблюдение уполномоченными органами власти за деятельностью организаций или лиц, не находящихся у них в подчинении, с целью выявления нарушения требований законодательства.⁵

По мнению А.В. Мартынова, под административным надзором следует понимать «особую форму осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанную с реализацией установленных государственно-управленческих функций по обеспечению законности, конституционных прав и свобод, безопасности в деятельности организационно неподчиненных

¹ Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 91.

² Бекетов О.И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 3-4.

³ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юридическая литература, 1974. С. 19-20.

⁴ Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник. М.: Эксмо, 2008. С. 533.

⁵ Овсянко Д.М. Административное право. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2000. С. 80.

государственных органов власти и их должностных лиц, общественных организаций, других юридических лиц, а также граждан»¹.

Надзор как самостоятельный способ обеспечения законности и правопорядка включает в себя проверку исполнения нормативных предписаний, а также проверку действий органов публичной власти на предмет соответствия законодательству; принятие специальных мер по результатам осуществления надзора в целях восстановления нарушенной законности.²

Д.Н. Бахрах разграничивает надзор и контроль, в качестве критерия разграничения выделяя деятельность по проверке законности. По его мнению, надзор, в отличие от контроля, осуществляет только проверку законности, не оценивая при этом целесообразность деятельности поднадзорных субъектов, а по итогам проверки не проводит оценку их деятельности.³

Существует точка зрения, согласно которой отличие «контроля» от «надзора» следует проводить на основании ряда критериев: по объему компетенции – у органов контроля более широкая компетенция, чем у органов надзора; по объему полномочий – контрольные полномочия, в отличие от надзорных полномочий, связаны с вмешательством в оперативно-хозяйственную деятельность подконтрольных объектов; объектам наблюдения и проверки – надзор осуществляется в отношении неопределенного круга лиц; по субъектам – круг субъектов, осуществляющих надзорные полномочия, шире, чем осуществляющих контрольные полномочия; по организационно-правовым формам – при осуществлении административного надзора может проводиться проверка знаний и правил, также он может быть связан с оформлением и выдачей документов, необходимых для реализации субъективного права в различных сферах государственного управления; по мерам воздействия – административный надзор может быть связан с применением административного принуждения, в то

¹ Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография / А.В. Мартынов, под ред. Ю.Н. Старилова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 13.

² Российское административное право. Учебник / Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев, В.М. Манохин. М.: Юрист, 1996. С. 212.

³ Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. М.: ЭКСМО, 2010. С. 236.

время как при контроле, в основном, применяются меры дисциплинарного воздействия.¹

С.Е. Чаннов выделяет ряд существенных отличий между категориями «надзор» и «контрольно-надзорная деятельность», которые позволяют выделять контрольно-надзорную деятельность в качестве самостоятельного способа обеспечения законности и правопорядка. Во-первых, надзор за соблюдением и исполнением законодательства во всех без исключения сферах жизни общества и государства осуществляется Прокуратурой Российской Федерации. Узкоспециализированный контроль за соблюдением отраслевых правовых актов осуществляют федеральные органы исполнительной власти в лице определенных государственных служб (агентств, инспекций). Во-вторых, органы надзора не правомочны вмешиваться во внутреннюю деятельность поднадзорных субъектов, а государственные службы (агентства и инспекции) в рамках своей компетенции могут вмешиваться в деятельность подконтрольных субъектов. В-третьих, целью надзора является установление режима законности, а контрольно-надзорной деятельности – обеспечение эффективной деятельности государственных служб (агентств и инспекций).²

Кроме того, Д.М. Овсянко полагает, что некоторые органы исполнительной власти можно называть контрольно-надзорными, поскольку в ряде случаев не всегда можно отделить контрольные функции этих органов от надзорных³.

Представленный анализ характерных особенностей контрольно-надзорной деятельности позволяет сделать вывод о том, что федеральные органы исполнительной власти, реализующие контрольные и надзорные полномочия, в отличие от иных органов, обладают определенной спецификой, которую необходимо учитывать при формировании кадрового состава, организации его подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации.

В настоящее время действующее законодательство РФ не приводит определения термина «федеральные контрольно-надзорные органы

¹ Административное право: Учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: ЮРИСТЪ, 1999. С. 453-459.

² Чаннов С.Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. № 2 (109). 2016. С. 181.

³ Овсянко Д.М. Административное право. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2000. С. 80-82.

исполнительной власти». Вместе с тем круг контрольно-надзорных органов достаточно широк, так как в него входят не только федеральные органы исполнительной власти, но и все государственные органы, осуществляющие контрольно-надзорные функции.

В соответствии с предметом диссертационного исследования в данной работе термин «контрольно-надзорные органы» будет использоваться только в отношении федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность.

В настоящее время система и структура федеральных органов исполнительной власти установлены несколькими нормативными актами: Указом Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314¹ и Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636².

Согласно п.1 Указа Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 в систему федеральных органов исполнительной власти входят:

1) *федеральные министерства* – федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности (пункт 3 данного Указа Президента РФ);

2) *федеральные службы* – федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности (пункт 4 данного Указа Президента РФ);

3) *федеральные агентства* – федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 (ред. от 28.09.2017) // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

² О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 (ред. от 03.04.2017) // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору (пункт 5 данного Указа Президента РФ).

В соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 структура федеральных органов исполнительной власти включает в себя:

1) *федеральные министерства, федеральные службы и агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, а также федеральные службы и агентства, подведомственные данным федеральным министерствам* (например, Министерство внутренних дел, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий);

2) *федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, а также федеральные службы и агентства, подведомственные данным федеральным министерствам* (например, Министерство здравоохранения Российской Федерации и подведомственные ему Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, Федеральное медико-биологическое агентство; Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации и подведомственная ему Федеральная служба по труду и занятости);

3) *федеральные службы и агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ* (например, Федеральная антимонопольная служба; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору).

Из анализа системы и структуры федеральных органов исполнительной власти следует, что контрольно-надзорные полномочия реализуют только федеральные министерства и федеральные службы, вне зависимости от того, кто осуществляет руководство их деятельностью.

С учетом специфики контрольно-надзорной деятельности диссертант предлагает следующее определение «федеральные контрольно-надзорные органы исполнительной власти»: *федеральные контрольно-надзорные органы исполнительной власти* – это совокупность федеральных министерств и федеральных служб, реализующих полномочия по проверке законности и оценке

соответствия деятельности подконтрольных (поднадзорных) субъектов обязательным требованиям в целях минимизации причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и интересам гражданина, общества и государства в соответствующей сфере государственного контроля (надзора), а также осуществление ими профилактических мероприятий и реализация юрисдикционных полномочий по привлечению виновных лиц к административной ответственности.

Предложенное определение целесообразно отразить в статье 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ и в проекте Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации»².

Следующей ключевой дефиницией в рамках данного исследования является «кадровое обеспечение федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти» (далее – кадровое обеспечение контрольно-надзорных органов), которую невозможно рассматривать без первоначального исследования таких основополагающих терминов, как «кадры», «кадровый потенциал», «кадровая политика», «кадровая работа» в системе государственной службы, поскольку данные категории тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены. Несмотря на то, что указанные понятия используются в российском законодательстве³, их нормативные определения до настоящего момента не

¹ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть 1). Ст. 6249.

² Проект Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.01.2017).

³ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; О службе в таможенных органах Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586; О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч.1). Ст. 7020; О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2575-р (ред. от 07.08.2017) // СЗ РФ. 2013. № 2. Ст. 109; Об утверждении состава Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах: Указ Президента Российской Федерации от 12 июля 2012 г. № 977 (ред. от 18.10.2017) // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4072.

разработаны. А наличие многочисленных научных подходов создает определенные сложности в практике применения вышеперечисленных терминов при реализации кадрового обеспечения контрольно-надзорной деятельности. Данные понятия имеют различное содержание, поэтому требуется их детальное рассмотрение.

Термин «кадры» в переводе с французского языка (*cadre/cadres* – рамка/штатный сотрудник) означает штатный состав сотрудников организации. Во французской речи данный термин появился в начале нового времени из латинского языка (*quadratus* – четырехугольник, квадрат, рамка) и означал штатный состав военнослужащих в армии. В начале XIX века в европейских странах (Франция, Италия) он стал использоваться в качестве названия одного из элементов управления.¹

В российской научной литературе термин «кадры» в системе государственной службы имеет различное толкование и рассматривается авторами с нескольких точек зрения.

В широком смысле под кадрами понимается круг должностных лиц, занимающихся разработкой и реализацией управленческих решений.² В узком смысле кадры – это исключительно совокупность должностных лиц.³

Кроме того, кадры государственной службы рассматриваются как составная часть кадров государства. Так, Г.В. Атаманчук предлагает трактовать кадры как совокупность людей, выполняющих обязанности в системе государственной службы и обладающих определенными полномочиями, в том числе в конкретных случаях применять меры государственного принуждения.⁴

¹ Байкеева С.Е. Теоретико-методологические основы исследования проблем кадрового обеспечения государственной службы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 3 (39). 15.

² Зыбин С.Ф. Кадровое обеспечение деятельности органов внутренних дел (историко-правовой и теоретико-правовой анализ): дис. ... докт. юрид. наук. СПб, 1997. С. 148.

³ Андриюшкин Р.В. Кадровое обеспечение государственной службы: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. С. 68.

⁴ Атаманчук Г.В. Методологические предпосылки концепции государственной службы Российской Федерации / Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и перспективы. М.: Изд-во РАГС, 1997. С. 34.

Под кадрами также понимается штатный квалифицированный состав работников общества, государства и организации, непосредственно осуществляющих реализацию их функций и задач.¹

По справедливому утверждению Т.В. Щукиной, кадры в системе государственной гражданской службы – это объект кадровой политики, включающий в себя служащих и работников органов государственной власти, не являющихся государственными служащими, а также лиц, состоящих в кадровом резерве, призванных обеспечивать функции и задачи государственного управления. Из указанного определения Т.В. Щукина выделяет несколько специфических признаков: выраженность в воздействии со стороны субъектов управления в отношении осуществления функций государства по формированию трудовых ресурсов; наличие целевого характера взаимосвязи с государственным органом; целостность и динамика; системный характер.²

Таким образом, *кадры (или кадровый состав) контрольно-надзорных органов* – это штатный квалифицированный состав работников, непосредственно принимающих участие в процессе реализации целей, задач, функций и полномочий этих органов.

Между тем в современной правовой доктрине отсутствует ясность в вопросах соотношения таких понятий, как «кадры» и «персонал». Несмотря на кажущееся сходство, указанные термины нетождественны и имеют разное значение.

Современная трактовка понятия «персонал» (от лат. *persona* – особа, личность; важная особа) сформировалась в результате общественного развития и характеризуется высокой степенью взаимодействия с такими научными направлениями, как теория управления, управление персоналом, экономика труда, социология, психология, корпоративная культура, этика.³

¹ Байкеева С.Е. Теоретико-методологические основы исследования проблем кадрового обеспечения государственной службы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 3 (39). С. 15.

² Щукина Т.В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 12.

³ Яковлева Е.В. Персонал как объект управления в условиях инновационной экономики // Креативная экономика. 2010. № 6 (42). С. 7-13.

Персонал – это люди, обладающие комплексом индивидуально-определенных качеств: профессиональных, психологических и социальных, наличие которых отличает их от вещественных факторов.¹

В качестве персонала может рассматриваться весь численный состав сотрудников конкретной организации: специалисты, руководители, организационно-обеспечивающие сотрудники.²

К персоналу также относят работников, объединенных профессионально-трудовыми и иными признаками.³

Однако Г.В. Атаманчук уточняет, что в рамках системы государственной службы персонал государственного аппарата в целом и персонал отдельного государственного органа в частности состоит из политического персонала (лиц, непосредственно реализующих полномочия государственного органа), административного персонала (государственных служащих, действующих в пределах государственной службы), вспомогательного организационно-технического персонала (наемных работников).⁴

Каждая из вышеперечисленных категорий персонала государственного аппарата характеризуется определенными отличительными чертами, к которым можно отнести правовой статус, законодательное регулирование, механизмы формирования и преобразования, социально-экономические гарантии и др.⁵

Кадры рассматриваются в качестве основной части персонала, его профессиональной квалифицированной основы, поэтому понятие «кадры» не может отождествляться с понятием «персонал».⁶ Термин «персонал» является более объемной категорией, а термин «кадры» – более узкой.

Понятие «персонал» характеризуется динамикой и непрерывным развитием, используется персонифицированный подход к каждому сотруднику с учетом его

¹ Щекин Г.В. Социальная теория и кадровая политика: Монография. К.: МАУП, 2000. С.56.

² Байкеева С.Е. Теоретико-методологические основы исследования проблем кадрового обеспечения государственной службы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 3 (39). С. 15.

³ Пищулин Н.П., Ковалевский В.Ф., Анисимов В.М. Кадры-персонал: Словарь-тезаурус. М., 1994. С. 91.

⁴ Атаманчук Г.В. Управление и персонал государственного аппарата // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при Полномочном представителе Президента РФ в Северо-западном федеральном округе. 2008. № 2. С. 76.

⁵ Там же С. 76.

⁶ Правовое обеспечение государственной службы в Российской Федерации: Учебник / Под общ. ред. И.Н. Барцица. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 193.

индивидуально-определенных качеств. В свою очередь, термин «кадры» считается более обезличенным и статичным, что не предполагает его динамичного развития.¹

С учетом отличительных особенностей, присущих рассматриваемым выше категориям, в научной литературе² высказывается мнение о необходимости и целесообразности замены термина «кадры» термином «персонал». Безусловно, указанная позиция авторов заслуживает внимания, однако полагаем, что в сфере контрольно-надзорной деятельности данная смена ключевых понятий не совсем уместна по следующим причинам. Во-первых, как уже отмечалось, кадры являются составной частью персонала органа исполнительной власти и представляют его профессиональную основу, которая непосредственно и осуществляет контрольно-надзорные полномочия; во-вторых, объектом кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов выступают только квалифицированные кадры, в то время как объектом управления персоналом выступает весь персонал указанных органов в целом; в-третьих, деятельность контрольно-надзорных органов по своей специфике существенно отличается от деятельности иных органов власти; в-четвертых, к профессиональному уровню служащих органов, реализующих контрольно-надзорные функции, в связи с характером их деятельности предъявляются особые квалификационные требования.

Понятию «кадры» по содержательной специфике равноценно понятие «кадровый потенциал». «Кадры» необходимо рассматривать в качестве основополагающего понятия по отношению к термину «кадровый потенциал», так

¹ Управление персоналом: учебное пособие / И.А. Кулыгина, Н.А. Каширин, Д.Ю. Пименов. 2-е изд., испр. Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2007. С.89.

² Атаманчук Г.В. Управление и персонал государственного аппарата // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при Полномочном представителе Президента РФ в Северо-западном федеральном округе. 2008. № 2. С. 76; Управление персоналом государственных органов: система организации и функционирования / А.Е. Лукьяненко, В.И. Лукьяненко, А.В. Новиков. М.: Наука, 1999; Управление персоналом: Учебник / Общ. ред. А.И. Турчинова. М.: Изд-во РАГС, 2002.

как именно содержание термина «кадры» является основой содержательной части категории «кадровый потенциал».¹

С точки зрения В.В. Черепанова, кадровый потенциал представляет собой совокупность возможных способностей человеческих трудовых ресурсов к службе и исполнению соответствующих должностных обязанностей. При этом кадровый потенциал состоит из работающего кадрового состава и кадрового резерва, способного в перспективе включиться в трудовой процесс.²

Кадровый потенциал в системе государственной службы предлагается определять с нескольких позиций, позволяющих в полной мере раскрыть его содержание. Во-первых, это скрытые возможности и способности кадрового состава государственного аппарата; во-вторых, перспективы карьерного роста государственных служащих, эффективное применение их профессиональных способностей.³

Кадровый потенциал рассматривают в качестве совокупного кадрового ресурса работников, который может быть использован в трудовой деятельности для достижения определенных целей, поставленных перед обществом на конкретном этапе развития. Поэтому кадровый потенциал представляет собой не желаемую перспективу состояния кадрового ресурса, которое достигается в процессе применения различных технологий по управлению кадровым составом, а реально существующий результат управленческой деятельности по выявлению и развитию профессиональных способностей кадров, который может быть использован в нужный момент.⁴

Таким образом, *кадровый потенциал контрольно-надзорных органов* представляет собой совокупность кадровых ресурсов, профессиональные знания,

¹ Шукина Т.В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: монография. Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2011. С. 34-35.

² Черепанов В.В., Иванов В.П. Основы государственной и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008. С. 320.

³ Слепцова Е.В., Олейник С.С. Кадровый потенциал государственной службы в современных условиях // Экономика и бизнес: теория и практика. 2017. № 2. С. 68.

⁴ Мамедова Н.А. Сущность и возможности оценки кадрового потенциала государственной гражданской службы // Открытое образование. 2012. № 5. С. 94.

навыки и умения которых могут быть использованы в рамках функций и полномочий этих органов для достижения конкретных целей их деятельности.

Согласно современной концепции реформирования кадровая политика является одним из основных способов повышения эффективности функционирования системы государственной службы Российской Федерации.

Ключевыми направлениями реализации кадровой политики в системе государственной службы в условиях проведения комплексной реформы сферы контрольно-надзорной деятельности являются ее комплектование квалифицированными и компетентными кадрами, развитие современной системы их подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации, повышение эффективности профессионального обучения кадрового состава.

Вместе с тем на данный момент не выработано единого понятия «кадровая политика», представлены лишь различные доктринальные определения.

В.М. Анисимов считает, что кадровая политика представляет собой систему теоретических знаний, идей, принципов, отношений и организационно-практических мероприятий государственных органов и негосударственных организаций, направленных на закрепление целей и задач этой политики, определение форм и методов кадровой работы.¹

А.Ф. Ноздрачев определяет кадровую политику как последовательную деятельность государства по выработке требований к государственным служащим, по их подбору, подготовке и эффективному функционированию с учетом фактического состояния и перспектив развития государственного аппарата, прогнозов о количественных и качественных потребностях в кадрах для системы государственной службы.²

По мнению В.В. Черепанова, государственная кадровая политика рассматривается в качестве системы теоретических знаний, установок

¹ Энциклопедический словарь работника кадровой службы / Под общ. ред. В.М. Анисимова. М.: Инфра-М, 1999. С. 94.

² Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. Учебник для подготовки государственных служащих. М.: Статут, 1999. С. 296.

государственных органов, должностных лиц, направленной на установление стратегии, целей, задач и принципов этой политики.¹

Т.В. Щукина определяет кадровую политику в системе государственной службы через призму понятия «кадры». Тем самым кадровая политика рассматривается как единая комплексная работа с кадрами в органах государственной власти и трактуется как система мероприятий и направлений работы, реализуемая органами государственной власти в отношении кадров в целях их формирования, развития и совершенствования².

Таким образом, *кадровая политика в контрольно-надзорных органах* является составной частью государственной кадровой политики, реализуемой в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, и представляет собой комплекс мероприятий и направлений кадровой работы по формированию и профессиональному развитию кадрового состава, а также эффективному использованию кадрового потенциала указанных органов власти.

При исследовании понятия «кадровая политика» следует обратить внимание на его соотношение с понятием «кадровая работа», неправомерное отождествление с которым существенно усложняет решение различных кадровых вопросов контрольно-надзорных органов.

Под кадровой работой понимается организационно-практическая деятельность субъектов кадровых отношений, к которым относятся кадровые службы и их должностные лица, по реализации кадровой политики конкретного органа власти. При этом кадровые отношения включают в себя совокупность различных взаимосвязей между субъектами и объектами кадровой политики государственного органа.³

¹ Черепанов В. В. Государственная кадровая политика и кадровая деятельность в системе гражданской службы: учебное пособие. М.: Финакадемия, 2009. Ч. 1. С.125.

² Щукина Т.В. Кадровая политика в система государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 12.

³ Паньшева С.А. Некоторые вопросы профессионализации кадрового потенциала в системе государственной гражданской службы РФ // Вестник Нижегородского института управления. 2015. № 1 (34). С. 25.

По мнению В.М. Анисимова, кадровая работа представляет собой деятельность руководителей государственных органов, кадровых служб в конкретных органах, осуществляющих практическую реализацию целей, задач, принципов и направлений официально принятой кадровой политики.¹

Если кадровая политика в системе государственной службы направлена на осуществление общей стратегии по формированию, развитию и совершенствованию кадрового состава государственных органов, то кадровая работа обеспечивает реализацию указанных стратегических задач в рамках практической деятельности конкретного органа.

Таким образом, *кадровая работа (кадровая деятельность) контрольно-надзорных органов* представляет собой деятельность уполномоченных субъектов управления (руководителей, кадровых служб и их должностных лиц) этих органов, которая реализуется посредством использования различных кадровых технологий работы с кадровым составом и направлена на реализацию стратегических целей, задач и принципов кадровой политики.

Согласно положению подп. «е» пункта 14 федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» в целях применения эффективных технологий и современных методов кадровой работы на государственной службе предполагается внедрение механизмов стратегического кадрового планирования. В соответствии с пунктом 9 статьи 8 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»² одна из основных задач стратегического планирования в области социально-экономического развития – его ресурсное и кадровое обеспечение. В целях реализации указанных норм государственным органам необходимо разработать соответствующую документацию. Однако возникает вопрос: это должен быть единый документ стратегического планирования, в котором бы отражались кадровая стратегия и кадровое обеспечение контрольно-надзорных органов, или

¹ Анисимов В.М. Государственная кадровая политика: некоторые проблемы научно-теоретического анализа // Вестник Академии права и управления. 2010. № 18. С. 62.

² О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть 1). Ст. 3378.

отдельный документ – концепция (стратегия) кадровой политики контрольно-надзорных органов. Ответ на этот вопрос предложен Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, выступающим за формирование документа под названием «Кадровая стратегия», ответственность за разработку которого несут уполномоченный заместитель руководителя и руководитель кадровой службы конкретного государственного органа¹. В связи с этим предлагается проанализировать на предмет наличия указанного документа 12 федеральных органов исполнительной власти, которые в соответствии с «дорожной картой» на первоначальном этапе принимают участие в реализации мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016-2017 годы, а именно: Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД), Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС), Федеральную антимонопольную службу (далее – ФАС), Федеральную налоговую службу (далее – ФНС), Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Россельхознадзор), Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее – Роспотребнадзор), Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – Ростехнадзор), Федеральную таможенную службу (далее – ФТС), Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (далее – Росприроднадзор), Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения (далее – Росздравнадзор), Федеральную службу по надзору в сфере транспорта (далее – Ространснадзор), Федеральную службу по труду и занятости (далее – Роструд). Следует отметить, что в рамках диссертационного исследования предполагается неоднократное обращение к вышеперечисленным органам, на примере которых будут исследованы различные аспекты кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

¹ Методические рекомендации по стратегическому управлению кадрами государственной гражданской службы Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://deppolitiki.admhmao.ru/upload/iblock/9bc/metodicheskie-rekomendatsii-po-strategicheskomu-upravleniyu-kadrami-gosudarstvennoy-grazhdanskoy-sluzhby-rossiyskoy-federatsii.pdf> (дата обращения: 25.02.2017).

Сведения, представленные в таблице № 1 (приложение № 1), свидетельствуют о том, что только 2 из 12 указанных органов исполнительной власти имеют официально утвержденные документы кадровой стратегии, 1 орган исполнительной власти – общую стратегию развития. Предлагается кратко остановиться на анализе данных нормативных актов.

Кадровая политика ФАС утверждена приказом ФАС России от 01 ноября 2011 г. № 774¹. Кадровая политика данного органа власти весьма кратко и лаконично изложена в приложении № 2 к указанному приказу. В целом кадровая политика ФАС сводится лишь к описанию предполагаемых целей ее осуществления (например, создание и поддержание на высоком уровне кадровой безопасности и стабильности, формирование корпоративной культуры, привлечение талантливой молодежи, взаимодействие поколений), а кто и какими способами будет обеспечивать ее реализацию в рамках кадровой деятельности, в документе не указывается.

Стратегия развития таможенной службы РФ до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2012 года № 2575-р², в качестве одного из основных стратегических направлений развития предполагает укрепление кадрового потенциала и усиление антикоррупционной деятельности (раздел IV). К числу основных задач в области кадрового обеспечения таможенных органов относятся: совершенствование кадровой работы, обеспечение необходимого профессионального уровня сотрудников, повышение эффективности воспитательной работы, реализация мероприятий по противодействию коррупции. Целевые индикаторы указанного направления развития ФТС предполагают снижение доли уголовных дел коррупционной направленности и повышение доли должностных лиц, прошедших различные формы обучения. Однако никаких мер по реализации кадровой политики ФТС в представленном документе не предложено.

¹ Приказ ФАС от 20 января 2016 г. № 46/16 «Об утверждении Положения об Управлении государственной службы Федеральной антимонопольной службы» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

² Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2575-р (ред. 07.08.2017) «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.01.2016).

Концепция кадровой политики ФНС утверждена приказом ФНС от 11 июля 2011 года № ММВ-7-4/436¹ и включает в себя: общие положения (обуславливают необходимость разработки новых методологических подходов к вопросам кадрового обеспечения налоговых органов); цель, задачи и принципы концепции; обоснование способов решения задач концепции; этапы и сроки реализации концепции; систему мероприятий; систему мониторинга и контроля за реализацией концепции. Концепция предусматривает различный комплекс мероприятий, к числу которых, например, относятся: повышение эффективности комплектования и использования кадрового потенциала; разработка методических рекомендаций по комплексной оценке кадрового потенциала и прогнозированию потребностей в кадрах, по оценке индивидуального и коллективного труда; разработка руководства по планированию потребности в профессиональном обучении и др. Данный ведомственный акт представляет собой проработанную стратегию реализации кадровой политики в налоговых органах на долгосрочную перспективу (до 2020 года).

По мнению диссертанта, в качестве положительного примера с точки зрения содержательной составляющей следует признать стратегию кадровой политики Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр), которая утверждена приказом Росреестра от 26.06.2014 № П/296². Несмотря на то, что данный орган власти не вошел в число 12 федеральных органов исполнительной власти, на первоначальном этапе принимающих участие в реализации реформы контрольно-надзорной деятельности, содержательная часть стратегии кадровой политики Росреестра может быть использована в качестве образца этими контрольно-надзорными органами. Содержательной особенностью стратегии кадровой политики Росреестра является то, что, в первую очередь, в рамках отдельных разделов анализируются сложившиеся проблемные ситуации в сфере кадрового

¹ Приказ ФНС от 11 июля 2011 г. № ММВ-7-4/436 «Об утверждении Кадровой политики Федеральной налоговой службы» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.01.2016).

² Приказ Росреестра от 26.06.2014 № П/296 (ред. от 28.08.2015) «О стратегии кадровой политики Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии на период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.01.2016).

обеспечения этого органа и предлагаются пути их решения. Эта отличительная особенность позволяет понять, на решение каких кадровых вопросов направлена реализация стратегии кадровой политики Росреестра.

Анализ нормативных документов, регламентирующих реализацию кадровой стратегии указанных контрольно-надзорных органов, свидетельствует о том, что к структуре и содержательной части этих документов законодательством не предусматривается никаких обязательных требований. Контрольно-надзорные органы правомочны самостоятельно определять форму, объем и содержание данных ведомственных актов, а также принимать решение о целесообразности их официального утверждения.

Опрос 35 государственных гражданских служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, реализующих государственные контрольно-надзорные полномочия (приложение № 2), позволил прийти к выводу, что 30 человек из числа принявших участие в данном опросе считают целесообразным принятие ведомственного нормативного акта под названием «Кадровая стратегия», и лишь 5 человек ответили отрицательно на указанный вопрос, полагая необязательным принятие этого документа.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что на данный момент отсутствует не только общее стратегическое планирование деятельности контрольно-надзорных органов, но и их кадровая стратегия. Считаем, что каждый контрольно-надзорный орган должен разработать свою кадровую стратегию, которая нашла бы отражение в официально утвержденном ведомственном нормативном акте. Это позволит повысить эффективность реализации кадровой политики не только в системе государственной службы в целом, но и в контрольно-надзорных органах в частности.

Очевидно, что достижение стратегических целей, решение задач и реализация принципов кадровой политики в системе государственной службы напрямую зависит от ее кадрового обеспечения.

В.Е. Чиркин считает, что кадровое обеспечение в государственном управлении по характеру и последовательности действий относится к общим

функциям управления, наряду с планирующими, организационными, регулируемыми и контрольными мероприятиями.¹

В настоящее время термин «кадровое обеспечение» используется в ряде нормативно-правовых актов², регулирующих сферу государственной службы в Российской Федерации, но нормативное определение указанного термина законодательством не предусмотрено. Данный правовой пробел негативным образом влияет на правоприменительную практику, поскольку эффективность деятельности работников контрольно-надзорных органов зависит от единой, методически и юридически обоснованной системы управления кадровым составом.

В общем смысле кадровое обеспечение представляет собой одно из направлений кадровой политики, процесс формирования состава работников, соответствующих тактическим и стратегическим целям организации, ориентированный на совершенствование кадрового потенциала.³

С точки зрения А.Я. Кибанова, кадровое обеспечение включает в себя необходимый количественный и качественный состав работников.⁴

Под кадровым обеспечением также понимаются определенные действия и процессы, в совокупности позволяющие обеспечивать реализацию целей, задач и принципов, выдвигаемых кадровой политикой.⁵

По мнению С.Е. Байкеевой, кадровое обеспечение в системе государственной службы – это часть кадровой политики, связанная с фактической реализацией ее принципов и целей.⁶

¹ Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: учебник. М.: Юристъ, 2003. С. 33.

² О некоторых мерах по совершенствованию информатизации в сфере кадрового обеспечения государственных органов и органов местного самоуправления: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2015 г. № 602 // СЗ РФ. 2015. № 26. Ст. 3896; Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953 // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5832.

³ Белая Н.В. К вопросу о понимании кадрового обеспечения АПК на современном этапе // Ползуновский альманах. 2011. №4/2. С. 249.

⁴ Управление персоналом организации: Учебник / Под ред. А.Я. Кибанова. 4-е изд., доп. и перераб. М.: ИНФРА-М, 2010. С. 576.

⁵ Управление и проблема кадров / Под ред. Г.Х. Попова, Г.А. Джавадова. М.: Экономика, 1972. С. 79.

⁶ Байкеева С.Е. Теоретико-методологические основы исследования проблем кадрового обеспечения государственной службы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 3 (39). С. 15.

По справедливому утверждению В.А. Сулемова, с одной стороны, кадровое обеспечение является сложным и многогранным управленческим процессом, реализуемым посредством системы организационно-практической деятельности, направленной на комплектование органов власти высокопрофессиональными кадрами, способными в наибольшей степени эффективно реализовывать служебные обязанности, возложенные на них в рамках полномочий конкретного органа власти, а с другой стороны, кадровое обеспечение отражает состояние кадрового состава государственного органа, его количественные и качественные характеристики, уровень укомплектованности.¹

Применительно к сфере контрольно-надзорной деятельности предлагается следующее определение рассматриваемого термина: *кадровое обеспечение федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти* – это одно из направлений кадровой политики, порядок формирования и профессионального развития кадрового состава, соответствующего по своим количественным и качественным характеристикам целям и задачам деятельности указанных органов власти.

Предложенное определение предлагается отразить в статье 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и в проекте Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации».

Из указанного определения можно выделить признаки, характеризующие кадровое обеспечение контрольно-надзорных органов:

1. Кадровое обеспечение является одним из направлений кадровой политики, главной целью которого служит комплектование контрольно-надзорных органов профессиональным и компетентным кадровым составом.

2. Кадровое обеспечение представляет собой порядок формирования и профессионального развития такого кадрового состава, который бы

¹ Правовое обеспечение государственной службы в Российской Федерации: Учебник / Под общ. ред. И.Н. Барцица. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 188.

соответствовал по своим количественным и качественным характеристикам целям и задачам деятельности конкретного контрольно-надзорного органа.

3. Осуществляется посредством реализации различного комплекса мероприятий (организационных, материально-технических, экономических, правовых, образовательных и др.), в том числе по подготовке в интересах указанных органов квалифицированных кадров, их профессиональной переподготовке и повышению квалификации.

4. Кадровое обеспечение необходимо осуществлять с учетом специфики контрольно-надзорной деятельности, функций и полномочий конкретного контрольно-надзорного органа, а также с соблюдением порядка прохождения государственной службы.

5. В результате эффективного осуществления кадрового обеспечения разрешается одна из проблем, в настоящее время существующих в системе государственной службы – проблема укомплектования вакантных должностей лицами, отвечающими всем необходимым квалификационным критериям и требованиям, предъявляемым к ним в конкретном контрольно-надзорном органе.

В условиях комплексного реформирования сферы контрольно-надзорной деятельности ключевая роль кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в системе государственной службы проявляется в нескольких аспектах.

Во-первых, посредством совершенствования кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов возможно повысить эффективность и качество государственного управления в сфере контрольно-надзорной деятельности.

Во-вторых, профессиональные и компетентные служащие органов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, могут сформировать такой современный государственный аппарат, который будет способен эффективно решать все стоящие перед ним задачи с минимальными временными и ресурсными затратами при сохранении качественных показателей труда.

В-третьих, высокий уровень кадрового обеспечения выступает главной мерой обеспечения дисциплины и правопорядка в органах исполнительной власти, реализующих контрольно-надзорные функции.

В-четвертых, только профессионально организованное кадровое обеспечение контрольно-надзорных органов является важнейшим способом соблюдения трудовых и социальных гарантий гражданских служащих.

И, наконец, в-пятых, усовершенствованное кадровое обеспечение органов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, в значительной мере позволит соблюдать права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении мероприятий по контролю и надзору.

Таким образом, рассмотренные и сформулированные в данном параграфе термины и понятия формируют понятийный аппарат в сфере кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, который необходим не только для практического применения в работе кадровых подразделений и эффективного регулирования кадровых процессов в этих органах, но и для совершенствования административно-правового регулирования этой сферы общественных отношений.

В целом совершенствование административно-правового регулирования кадрового обеспечения органов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, зависит не только от разработки современной научно-методологической базы, на основе которой будет формироваться кадровая стратегия и направления развития деятельности указанных органов, но и от уровня профессионализма и компетентности их служащих. Поэтому особое место в системе условий эффективной реализации контрольно-надзорной деятельности и совершенствования ее административно-правового регулирования занимает профессионализм и компетентность государственных служащих органов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия.

§ 2. Профессионализм и компетентность государственных служащих как базовый принцип кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти

Современный этап общественного развития обуславливает необходимость формирования качественно нового уровня знаний, навыков, умений и компетенций для сотрудников органов публичной власти. Многие управленческие механизмы (в частности, принятие и реализация управленческих решений, координация деятельности и взаимодействие различных элементов государственного аппарата) требуют соответствующей подготовки должностных лиц государственных органов, постоянного повышения уровня их компетентности и профессионализма.¹

По результатам социологического исследования по вопросам эффективности организации кадрового обеспечения деятельности федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти (приложение № 2), проведенного диссертантом в форме опроса отдельных категорий граждан (всего было опрошено 150 лиц, имеющих статус индивидуальных предпринимателей), было установлено, что 82 % принявших участие в опросе считают профессионализм и компетентность ключевыми качествами государственных служащих контрольно-надзорных органов.

Практическая реализация одного из основных принципов государственной служебной деятельности – профессионализма и компетентности государственных служащих – одинаково важна для всех органов, осуществляющих каждую из трех ветвей государственной власти, независимо от реализуемых функций государственного управления.

Игнорирование принципа профессионализма и компетентности при подборе и расстановке управленческих кадров привело к тому, что, по мнению Президента РФ В.В. Путина, механизм государства был сильно «запущен, расхлябан и

¹ Степанчук Д.Ю. Образовательные стратегии современного государственного гражданского служащего Ханты-Мансийского автономного округа (Югры) // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2011. № 8. С. 118.

разболтан, машина государственной власти работала со сбоями, а коэффициент ее полезного действия был чрезвычайно низок»¹.

Исследуемый принцип государственной службы является одной из основных гарантий, которые обеспечивают реализацию и соблюдение основ конституционного строя, способствуют выполнению государством своих задач².

В соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»³ к числу основных принципов построения и функционирования системы государственной службы, независимо от ее вида, относится принцип профессионализма и компетентности государственных служащих.

В научной литературе данный принцип означает, что, во-первых, государственный служащий должен исполнять свои должностные обязанности на профессиональной основе, осуществлять свою служебную деятельность за денежное вознаграждение; во-вторых, государственный служащий должен быть компетентным сотрудником, качественно выполнять свои должностные обязанности и постоянно совершенствовать уровень своей квалификации⁴.

Принципы построения и функционирования государственной службы, оказывая непосредственное воздействие на процесс формирования и функционирования всех без исключения государственных органов, находят свое отражение в принципах их организации и деятельности.

В связи с чем профессионализм и компетентность государственных служащих является не только принципом построения и функционирования государственной службы, но и принципом организации и деятельности государственных органов, в том числе федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

¹ Выступление В.В. Путина на расширенном заседании коллегии Министерства юстиции 31 января 2000 г. // Российская газета. 2000. 1 февраля. № 24.

² Кобзарь-Фролова М.Н. О реализации принципа профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих // Теория и практика административного права и процесса: Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Часть 2. – Краснодар: изд-во ИП Солодовникова А.Н. С. 98.

³ О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

⁴ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 266-267.

В свою очередь принципы организации и деятельности государственных органов, являясь исходными началами формирования и функционирования этих органов, лежат в основе их кадрового обеспечения. Тем самым, принципы организации и деятельности государственных органов находят свое отражение в принципах кадрового обеспечения этих органов, в число которых входит принцип профессионализма и компетентности государственных служащих.

Принципы кадрового обеспечения государственных органов, в том числе федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, представляют собой основополагающие начала, определяющие закономерности осуществления кадровой работы и лежащие в основе деятельности кадровых подразделений указанных органов.

Принципы кадрового обеспечения государственных органов, в том числе федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, можно разделить на общие и специальные¹.

Общие принципы кадрового обеспечения государственных органов представляют собой основополагающие начала, определяющие характерные особенности кадрового обеспечения органов в системе государственной службы в целом, независимо от ее вида. Данные принципы установлены Конституцией РФ и Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации». К числу общих принципов кадрового обеспечения государственных органов, в том числе федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, относят²:

1) принцип единства системы государственной власти и разграничения предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов РФ, согласно которому федеральная государственная служба относится к ведению РФ, а значит и деятельность по кадровому обеспечению государственных органов относится к исключительной компетенции РФ;

¹ Туганов Ю.Н., Журавлев С.И. Реализация функций и принципов кадрового обеспечения государственной службы в деятельности федеральных органов исполнительной власти // Военно-юридический журнал. 2013. № 11. С.6-8.

² Там же. С.6-8.

2) принцип единства основных требований означает, что законодательством должны быть предусмотрены одинаковые требования как к государственной службе, так и к государственному служащему (порядок организации и поступления на государственную службу; квалификационные требования; порядок проведения конкурса, прохождения аттестации, сдачи квалификационного экзамена и т.д.);

3) принцип равного доступа граждан к государственной службе, который означает право каждого гражданина на замещение любой должности государственной службы без какой-либо дискриминации, с учетом соответствия всем квалификационным требованиям, предъявляемым законодательством к замещению этой должности;

4) принцип профессионализма и компетентности государственных служащих предполагает, что государственные служащие должны осуществлять свои полномочия, в том числе в сфере кадрового обеспечения государственных органов, на профессиональной основе и повышать уровень своей квалификации;

5) принцип ответственности государственных служащих означает, что государственные служащие несут установленную законодательством ответственность за неправомерные действия и (или) бездействия в процессе осуществления кадрового обеспечения государственных органов, выполнения кадровой работы;

6) принцип подконтрольности и подотчетности, который предполагает, что государственные служащие обязаны исполнять законные решения (принятые в пределах полномочий и в соответствии с действующим законодательством) вышестоящих государственных органов и их руководителей;

7) принцип стабильности кадров характеризует постоянство служебных отношений между государственным органом и государственным служащим, проходящим службу в этом органе.

Указанные принципы в совокупности образуют единую систему общих (базовых) принципов, которая дает возможность выявить сущность кадрового обеспечения всех государственных органов, в том числе федеральных

контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Специальные принципы кадрового обеспечения государственных органов, в том числе федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, отражают характерные особенности кадрового обеспечения конкретного вида государственной службы. Данные принципы устанавливаются федеральными законами о видах государственной службы.

К числу специальных принципов можно отнести предусмотренные частью 1 статьи 60 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» принципы формирования кадрового состава гражданской службы в государственном органе, а именно: назначение на должность гражданской службы с учетом деловых качеств гражданских служащих и их заслуг в профессиональной служебной деятельности; совершенствование профессионального мастерства.

Таким образом, принцип профессионализма и компетентности государственных служащих, являясь одним из ключевых в системе общих (базовых) принципов кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, играет одну из ключевых ролей в процессе функционирования всей системы государственной службы в целом.

Уместно определить место принципа профессионализма и компетентности государственных служащих в системе принципов контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти.

В Федеральном законе РФ от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ (в ред. от 31.12.2014 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» – основном нормативно-правовом акте, регламентирующем общие положения государственного контроля и надзора, установлены основные принципы защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Но принцип профессионализма и

компетентности государственных служащих не нашел своего нормативного закрепления в указанном Федеральном законе.

Вместе с тем предпринимаются попытки устранения возникшего правового пробела путем фиксации в статье 5 проекта Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» принципа компетентности, который означает, что государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль должны осуществляться органами и должностными лицами, обладающими специальными знаниями, умениями и навыками в этой сфере деятельности, а также располагающими необходимой структурой, силами и средствами.

Представляется недопустимым выделение компетентности в качестве самостоятельного принципа. В целях совершенствования административно-правового регулирования, формирования единого понятийного аппарата и правоприменительной практики в сфере кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов необходимо закрепление и определение единого принципа профессионализма и компетентности государственных служащих в числе принципов организации и осуществления государственного контроля (надзора), которые отражены в проекте Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации».

Отсутствие нормативного определения принципа профессионализма и компетентности государственных служащих является одной из ключевых научно-практических проблем, подлежащих разрешению в сфере кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, поскольку не может быть использовано в работе кадровых подразделений при оценке деятельности и профессионального уровня служащих этих органов.

Несмотря на то, что профессионализм и компетентность на законодательном уровне закрепляются как единый принцип государственной службы, указанные два понятия имеют различное содержание, требующее отдельного исследования.

Поэтому представляется необходимым более подробно остановиться на анализе существующей проблематики в определении таких основополагающих понятий, входящих в содержание исследуемого принципа, как «профессионализм», «компетентность» и «профессиональная компетентность» государственных служащих.

В Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» под государственной службой понимается «профессиональная служебная деятельность граждан ...», что характеризует профессионализм как один из основных элементов определения государственной службы.

В целом проблематика профессионализма анализируется в трудах ученых различных наук: психологии, педагогики, экономики, акмеологии¹. Однако в них профессионализм рассматривается с односторонней позиции, с позиции конкретной отрасли знаний. В юридической науке проблема профессионализма анализируется с комплексной точки зрения, с учетом достижений различных наук.

В научной литературе часто дается определение профессионализма через призму оценки знаний принципов управленческой деятельности. Но, по мнению К.С. Камерона и Д.А. Йеттона, только знания принципов управления не достаточно для профессионализма в сфере государственного управления. Так, Р. Коллинз не только различал количество и качество знаний, но и выделял две модели профессионализма: англо-американскую (работники-практики могут самостоятельно контролировать организационные моменты трудовой деятельности) и континентально-европейскую (профессиональные работники обеспечивают себе положение и права благодаря своим академическим дипломам)².

¹ Зазыкин В.Г., Чернышов А.П. Акмеологические проблемы профессионализма. М.: НИИВО, 1993. 130 с.; Маркова М.К. Психология профессионализма. М.: Международный гуманитарный фонд «Знание», 1996. 312 с.; Мальцев В.А., Марченков П.А., Калачева Т.Г. Социологический подход к анализу профессионализма государственных служащих. М.: Изд-во РАГС, 1997. 42 с.

² Востряков Л.Е., Чириков Е.П. Управленческие компетенции руководителей сферы культуры России, Европы и США: межстрановой социологический анализ // Управленческое консультирование. 2010. № 3. С.117.

Российские авторы осуществляют анализ термина «профессионализм» с широкой и узкой точек зрения.

В широком смысле слова под профессионализмом понимают получение общего профессионального образования, позволяющего выполнять не только узкоспециальные функции, но и общие функции управления. В узком смысле профессионализм – это качественное выполнение специальных функций и задач, характерных для конкретного вида государственной деятельности или сферы управления. Отдельные категории служащих должны обладать как общей, так и специальной профессиональной подготовкой, что требует высокого «отраслевого» профессионализма.¹

Кроме того, профессионализм рассматривается как высший уровень психофизиологических и социальных качеств работника, которые формируются в результате длительного выполнения служебных обязанностей и обеспечивают эффективность решения профессиональных задач. Он формируется в результате соответствия способностей работника целям и задачам конкретной сферы деятельности. Важным условием в процессе развития профессионализма является опыт работы в данной сфере деятельности².

Профессионализм также трактуют как глубокое знание государственным служащими определенных вопросов в различных сферах управления, правомочность их обсуждать и решать.³

В научной литературе встречается такое определение термина «профессионализм»: «глубокое и всестороннее знание и владение практическими навыками в какой-то области общественно полезной деятельности, предполагающее, прежде всего, знание (наличие образования) особенностей соответствующей управляемой сферы»⁴.

¹ Габричидзе Б.Н., Коланда В.М. Принципы профессионализма в государственной службе // Государство и право. 1995. № 12. С. 19-26.

² Шамахов В.А. Профессионализм на государственной гражданской службе: технологии достижения // Научные труды Северо-Западного института управления. Том 2. 2011. № 3. С. 10-22.

³ Митрахов А.С. Конституционно-правовые основы инновационного развития профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих: автореф. дис. ... канд.юрид.наук. М., 2008. С. 14.

⁴ Габричидзе Б.Н., Коланда В.М. Принцип профессионализма в государственной службе // Государство и право. 1995. № 12. С. 19-26.

В теории служебной деятельности профессионализм определяется как «высший уровень психофизиологических, психических и личностных изменений, происходящих в процессе длительного выполнения человеком служебных обязанностей, обеспечивающих качественно новый, более эффективный уровень решения сложных профессиональных задач в особых условиях»¹.

Отдельные исследователи рассматривают профессионализм как высокую подготовленность к выполнению задач профессиональной деятельности, проявляющуюся в систематическом повышении квалификации, творческой активности, способности продуктивно удовлетворять возрастающие требования общественного производства и культуры².

А.В. Гапанович предлагает рассматривать принцип профессионализма с двух сторон. С одной стороны, данный принцип обязывает служащих и лиц, претендующих на замещение должностей государственной службы, иметь необходимый уровень и вид профессионального образования, соответствующего должностным полномочиям, профессиональный стаж, знания, навыки (уровень квалификации). Второй составляющей принципа профессионализма служащих является осуществление постоянной профессиональной деятельности, т.е. профессии³.

Под профессионализмом также подразумевается глубокое знание государственным служащим определенных вопросов в различных сферах управления, правомочность их обсуждать и решать⁴.

Д.Н. Бахрах рассматривает содержание профессионализма государственной службы не только в узком смысле, относя к нему исключительно компетентность служащих (знание своих профессиональных обязанностей, наличие необходимого образования, стажа, навыков, системы повышения квалификации), но и в широком, включающем систематическое, регулярное выполнение функций,

¹ Охотский Е.В., Игнатов В.Г., Лытов Б.В. и др. Государственная служба: теория и организация. Ростов-на-Дону: Изд-во Феникс, 1998. 501 с.

² Гапанович А.В. Профессионализм заказчика как принцип контрактной системы в сфере закупок // Юрист. 2014. № 12. С. 16-20.

³ Там же.

⁴ Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. 1996. № 12. С. 10-18.

решение дел, стабильность служебных отношений; регулярное получение заранее обусловленной оплаты за свой труд; политическую нейтральность государственной службы; лояльность государственных служащих; ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, за качество подготавливаемых и принимаемых решений; сочетание сменяемости кадрового состава со стабильностью, устойчивостью служебных отношений для квалифицированных, добросовестных, инициативных работников, своевременностью повышения их в должности либо перемещения на иные ответственные участки управленческой деятельности с учетом желания, квалификации и имеющегося опыта; сочетание в аппарате государственных органов молодых гражданских служащих и специалистов, передающих им свой опыт и навыки.¹

В.Б. Александров отмечает, что профессиональный работник в процессе осуществления им своей трудовой деятельности вступает в три ряда отношений: отношение к предмету, на который направлена трудовая деятельность; отношение к другим людям в процессе осуществления трудовой деятельности, так как любая управленческая деятельность носит общественный характер; отношение к самому себе в процессе осуществления трудовой деятельности².

Уровень профессионализма должностных лиц государственных органов напрямую влияет и на престиж института государственной службы в целом. В связи с этим опытный руководитель в число первоочередных мер всегда ставит задачи подбора кадров по соответствующим критериям и стимулирования работников к профессиональному росту.

Каждый служащий обладает соответствующим уровнем профессиональных знаний, навыков и умений, а также индивидуально-психологическими свойствами. Профессионализм служащего включает в себя не только высокую эффективность служебной деятельности, но и наличие психологической составляющей, т.е. его внутреннего отношения к труду, состояние его

¹ Там же. С. 16-17.

² Александров В.Б. Профессионализм государственного служащего: основные измерения // Научные труды Северо-Западного института управления. 2011. Т.2. № 3. С. 33.

личностных качеств. Служащий обладает специфическими особенностями, которые существенно влияют на его профессионализм.¹

Во-первых, служащий осуществляет профессиональную деятельность управленческого характера. Это оказывает влияние на психологическое содержание его профессиональной деятельности.

Во-вторых, служебная деятельность основана на осознании личных потребностей и целей служащих как социально значимых явлений.

В-третьих, деятельность служащего направлена на самосовершенствование в соответствии с примером успешного специалиста в органе государственной власти.

В-четвертых, служащий обладает определенными коммуникативными средствами в целях установления результативного взаимодействия между участниками управленческой деятельности.

Заслуживает отдельного внимания научное мнение Е.Ю. Киреевой, сформулировавшей отдельные составляющие реализации принципа профессионализма. В частности, к ним относятся: наличие образования; наличие опыта работы и стажа служебной деятельности; знание структуры управления государственного органа, схем служебных взаимоотношений, осуществление взаимодействия с коллегами внутри своего подразделения с выше- и нижестоящими структурами; знание задач и функций государственного органа; знание и практическая реализация служащим своих должностных обязанностей; совершенствование профессионализма (получение дополнительного образования)².

Профессионализм в целом характеризует качество профессиональной деятельности государственного служащего, на которое можно рассчитывать при наличии длительной трудовой деятельности в условиях конкретной

¹ Крылова Е.Г. Профессионализм как основной принцип организации и функционирования государственной службы // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 3. С. 16-19.

² Киреева Е.Ю. Проблемы реализации принципа взаимосвязи государственной и муниципальной службы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 38-40.

профессиональной среды и системы непрерывного профессионального обучения. Профессионализм неразрывно связан с процессом профессионализации¹.

В настоящее время единое определение понятия «профессионализация» отсутствует, в научной литературе принято выделять его широкое и узкое толкование.

В широком смысле указанное понятие рассматривается в качестве профессиональной подготовки в рамках всего общества. Так, В.Г. Подмарков рассматривает профессионализацию как «создание и развитие общественных институтов, а также правил и норм, связанных с формированием профессиональной структуры общества, ростом общих требований к специализации работников», а в узком смысле как «пригодность и готовность индивида к выполнению конкретной профессиональной роли»². При этом этапами профессионализации с его точки зрения являются: трудовая ориентация (приобщение к труду в целом); профессиональная ориентация (определение установок к более узкой совокупности занятий); профессиональная специализация (подготовка к выполнению определенного вида трудовой функции); работа (выполнение трудовой функции), отношение к труду (субъективная оценка работы).

С точки зрения узкого подхода профессионализация характеризуется как ограничение трудовой деятельности в рамках конкретной профессиональной сферы, а также как показатель качества профессионального труда и форма закрепления в определенном виде трудовой функции.

Представляется более правильным рассматривать профессионализацию в узком смысле как процесс становления работника в конкретной профессиональной сфере с учетом совершенствования специальных знаний, навыков и умений.

Профессионализация государственной службы характеризуется как социальное явление, в рамках которого происходит профессиональная адаптация

¹ Позднышов А.Н. Развитие системы профессиональной подготовки гражданских служащих // Юристы-Правоведы. 2011. № 2. С.94.

² Подмарков В.Г. Человек в мире профессий // Вопросы философии. 1982. № 8. С. 58.

служащего с учетом количественных и качественных изменений в сфере государственного управления.

Профессионализация служащего государственного органа, в том числе осуществляющего контрольно-надзорные полномочия, предполагает наличие и непрерывное совершенствование уровня профессиональных знаний, навыков и умений при осуществлении им своей трудовой деятельности, т.е. необходимость профессионального развития.

В профессиональном развитии государственных служащих выделяют две составляющие: профессионально-квалификационное развитие, связанное с профессиональным обучением и самообразованием, приобретением новых знаний и опыта, и профессионально-должностное развитие, связанное с рациональной расстановкой кадров путем учета способностей конкретного служащего, его опыта, возраста и личностных качеств. Это учитывается при планировании и обеспечении служебного роста каждого работника¹.

Основным вектором профессионального развития государственных служащих контрольно-надзорных органов является получение ими дополнительного профессионального образования (профессиональной переподготовки и повышения квалификации).

Проведение всестороннего исследования проблем совершенствования системы профессионального развития в рамках реализации реформы контрольно-надзорной деятельности предполагает необходимость изучения зарубежного опыта в данной сфере, представляющего особый научный интерес.

В целом среди национальных систем профессионального развития государственных служащих, с учетом качественных характеристик, можно выделить две основные модели функционирования: европейская континентальная (Франция, Германия) и англосаксонская (США, Канада, Великобритания).²

Европейская континентальная модель основывается на карьерном типе профессионального развития государственных служащих, что подразумевает под

¹ Гурьева Л.А. Профессиональная подготовка государственных служащих: организационно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Сыктывкар, 1999. С. 41.

² Романцова С.В. Зарубежный опыт профессионального развития государственных служащих и возможности его адаптации в России // Человеческий капитал. № 3 (39). 2012. С.11.

собой их непрерывное обучение в процессе трудовой деятельности.¹ В рамках указанной модели особо выделяется французская национальная система профессионального развития государственных служащих.

Во Франции профессиональная подготовка государственных служащих включает в себя два этапа обучения: начальное (первичная подготовка) и непрерывное (непосредственно профессиональное обучение). Министерство образования и Министерство труда и солидарности осуществляют организацию и контроль за профессиональным развитием государственных служащих на национальном уровне. На региональном уровне сформированы так называемые «представительства» Министерства образования, которые занимаются вопросами профессионального образования и называются академиями. В связи с этим во Франции существует 30 таких академий, каждая из которых включает в себя несколько департаментов, соответствующих административно-территориальному устройству государства.²

Во Франции в рамках реализации плана корпоративного обучения или во время индивидуальных оплачиваемых отпусков государственные служащие могут осуществлять выбор образовательной программы по своему усмотрению. Обычной формой непрерывного образования считается обучение в течение определенного промежутка времени (от нескольких дней до 5 недель) с получением подтверждающих квалификацию документов. С учетом особенностей модели государственного управления подготовка служащих осуществляется в рамках политических и административных наук.³

В свою очередь англосаксонская модель основывается на контрактном типе профессионального развития, учитывает индивидуальные качества государственных служащих, ориентирована на развитие их способностей

¹ Романцова С.В. Зарубежный опыт профессионального развития государственных служащих и возможности его адаптации в России // Человеческий капитал. № 3 (39). 2012. С. 12.

² Тонконог В.В., Самраилова Е.К. Системы профессионального образования в зарубежных странах: опыт Франции, Великобритании и США // Труд и социальные отношения. № 2. 2012. С. 101-103.

³ Правдин А.А. Зарубежный опыт профессиональной подготовки гражданских служащих // Вестник экспертного совета. № 2 (5). 2016. С.92-93.

принимать и реализовывать управленческие решения.¹ В рамках данной модели особый интерес представляет опыт организации профессионального развития государственных служащих в США.

В США организационное и методическое регулирование сферы профессионального развития государственных служащих осуществляет Управление кадров при президенте страны. Данный государственный орган имеет разветвленную сеть учебных заведений, разрабатывает общие стандарты профессионального развития государственных служащих и осуществляет контроль за их соблюдением в подведомственных структурах.²

Программа профессионального развития государственных служащих в США основывается на самостоятельной работе, учитывающей темп обучения и освоение изучаемого материала, а также на совершенствовании профессионально-личностных качеств, что обусловлено стремлением к профессионально-личностному саморазвитию и самообразованию. Кроме того, американская концепция предусматривает профессиональное развитие гражданских служащих на основе опыта кадровой работы крупных американских фирм (например, «Дженерал моторс», «Дженерал электрик»)³.

С учетом социально-экономических факторов в США возникает необходимость профессионального обучения в области государственного управления по программам «Государственная политика», «Государственное управление», «Городское управление». Профессиональная подготовка служащих осуществляется на специальных государственных курсах руководящих кадров и в Федеральном административном институте.⁴

Большинство зарубежных ученых рассматривают профессиональное развитие как формирование и постоянное совершенствование у государственных служащих профессиональных знаний, навыков и умений, которые необходимы

¹ Романцова С.В. Зарубежный опыт профессионального развития государственных служащих и возможности его адаптации в России // Человеческий капитал. № 3 (39). 2012. С.11.

² Государственная служба: организация, кадры, управление / под общ. ред. А. И. Турчинова. М.: Изд-во РАГС, 2003. С. 93-94.

³ Правдин А.А. Зарубежный опыт профессиональной подготовки гражданских служащих// Вестник экспертного совета. № 2 (5). 2016. С.92-93.

⁴ Митрошенков О.А. Оценка, развитие и оптимизация кадров государственной службы: зарубежный опыт // Управление мегаполисом. № 4. 2009. С.92.

для эффективного выполнения профессиональных обязанностей. Профессиональное развитие должно раскрывать скрытые способности и потенциальные возможности служащих в интересах успешного решения стоящих перед ними задач и их дальнейшего карьерного роста¹.

При этом в иностранной системе государственной службы профессиональное развитие не сводится только к специальному обучению или образованию, так как необходимым условием профессионального роста является единство профессионального обучения и активной профессиональной деятельности, поскольку профессиональная зрелость служащего определяется не только документом об образовании и квалификации, но и профессиональной практикой.

Таким образом, рассмотренный зарубежный опыт организации процесса профессионального развития государственных служащих предполагает возможность его разумного использования в отечественной практике в целях ее дальнейшего совершенствования и позволяет прийти к следующим выводам:

1. В рамках совершенствования системы профессионального развития государственных служащих контрольно-надзорных органов в условиях комплексного реформирования целесообразно создать специальный орган в системе государственного управления или специальный центр, который бы осуществлял централизованное организационно-методическое регулирование сферы профессионального обучения государственных служащих контрольно-надзорных органов.

2. Представляется необходимым внедрение концепции личностно-профессионального развития, учитывающей профессионально-личностные качества государственных служащих контрольно-надзорных органов при прохождении ими профессионального обучения.

3. Использование практики непрерывного корпоративного обучения в системе профессионального развития государственных служащих контрольно-

¹ Кочегура А.П. Управление профессиональным развитием государственных служащих как инструмент повышения эффективности их деятельности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. № 2. 2008. С.122.

надзорных органов представляется наиболее эффективным способом по совершенствованию уровня их профессионализма в современных условиях.

Понятие «профессиональное развитие» включает в себя и карьерную составляющую, поскольку существует взаимозависимость между ростом профессионализма государственного служащего и его карьерным ростом.

При разработке и реализации программ профессионального развития широко используются компетенции, являющиеся одновременно основой для выявления потребностей в профессиональной подготовке государственных служащих и критериями для определения соответствия должности и оценки профессиональной деятельности служащего за определенный период работы. Цель разработки и реализации программ профессионального развития заключается в обеспечении повышения эффективности деятельности контрольно-надзорных органов на основе внедрения системы непрерывного образования служащих и содействия их должностному росту, интенсификации сотрудничества между органами государственной власти и образовательными организациями¹.

Кроме того, для эффективной работы государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, одним из условий достижения целей такой деятельности рассматривается научно обоснованное планирование. Планирование карьеры отдельного служащего должно рассматриваться не только с точки зрения его личностных интересов, но и как вопрос, имеющий общегосударственное значение.

«Профессионализм государственных служащих контрольно-надзорных органов» следует отнести к «отраслевому» профессионализму, поскольку он предъявляет требования к наличию специальных знаний и опыта работы в сфере контрольно-надзорной деятельности. В связи с этим содержание указанного принципа применительно к характеристике государственных служащих органов, осуществляющих полномочия в сфере контрольно-надзорной деятельности, следует рассматривать с применением узкого подхода.

¹ Кочегура А.П. Управление профессиональным развитием государственных служащих как инструмент повышения эффективности их деятельности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. № 2. 2008. С.126.

Профессионализм, являясь основным началом деятельности контрольно-надзорных органов, оказывает влияние на эффективность реализации целей законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), на общее качество осуществления различных видов государственного контроля. Результативность реализации профессионализма в контрольно-надзорной деятельности может проявляться в форме повышения эффективности проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора); совершенствования порядка взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), при организации и проведении проверок; совершенствования законодательных процедур организации и проведения проверок в целях исключения возможностей уклонения недобросовестных хозяйствующих субъектов от проведения проверок.

В качестве элементов содержания профессионализма служащих контрольно-надзорных органов необходимо выделить: наличие соответствующего профессионального образования, специализации, квалификации, опыта и стажа работы¹; юридическую ответственность служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; владение практическими навыками в профессиональной сфере; осуществление полномочий по осуществлению государственного контроля (надзора) в отдельных сферах деятельности в качестве постоянной профессиональной деятельности.

На основе исследования рассмотренных научных подходов к определению содержания понятия «профессионализм» с узкой точки зрения под профессионализмом государственного служащего контрольно-надзорного органа следует понимать наличие специальных знаний и умений, а также владение практическими навыками в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности.

¹ Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации: Учебник / Под общ. ред. И.Н. Барцица. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 145.

Очень часто в правоприменительной практике профессионализм рассматривается с позиции компетентности, поскольку эти понятия логически связаны между собой. Профессионализм государственных служащих предполагает наличие у них компетентности, т.е. знания ими дела, наличия необходимого образования, стажа, навыков, систематического регулярного выполнения функций, операций, решения дел, стабильности служебных отношений, регулярного получения оплаты за свой труд, политическую нейтральность, лояльность служащего, ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, за качество подготавливаемых ими решений¹.

Компетентность представляет собой постоянную внутреннюю готовность работника к выполнению служебных обязанностей. Это также обладание знаниями о предмете собственной деятельности.²

В целом профессионализм тесно взаимосвязан с компетентностью, которая означает доскональное знание своего дела, сути выполняемой работы, норм, правил и процедур организации, а также наличие умений и навыков, способствующих эффективной реализации этих знаний в практической деятельности.

Существует точка зрения, согласно которой понятие «компетентность» является производным от понятия «компетенция», под которой одни авторы понимают перечень вопросов, в которых субъект хорошо осведомлен, либо объем полномочий какого-либо органа или должностного лица³, другие полагают, что содержанием понятия являются пределы ведения, обязанность выполнять определенные задачи и функции государственного органа; властные полномочия, тот или иной объем государственной деятельности, возложенный на данный

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. М.: ЭКСМО, 2010. С. 226-227.

² Стариков Ю.Н. Служебное право: учебник. М.: БЕК, 1996. С. 224.

³ Косов Ю.В. Методологические основы компетентностного подхода // Материалы научно-методической конференции СЗАГС. 2009. № 1. С. 19.

орган, или круг предусмотренных актом вопросов, которые правомочен разрешать орган¹.

Западные авторы трактуют понятие компетенции в более широком смысле. Так, К. Дж. Констабль определяет компетенцию как «совокупность характеристик, включая креативность, способность выносить разумные суждения, брать на себя инициативу и действовать самостоятельно, ориентацию на достижение результата, твердость воли, честность, приспособляемость, гибкость, умение работать с информацией, неординарный подход к делу». Р. Албаниз трактует управленческую компетенцию как «навыки и личностные характеристики, способствующие эффективному выполнению работы в сфере управления», а Ч. Вудраф – как «совокупность поведенческих моделей, которые должны реализовываться в работе человека, занимающего управленческую должность, с целью компетентного выполнения его задач и функций»².

Под компетентностью понимается осуществление государственным служащим полномочий, обусловленных занимаемой им должностью государственной службы. Полномочия – это права и функции государственного служащего по решению конкретных задач и выполнению стоящих перед ним обязанностей, реализуемых при наличии у него необходимой компетентности³.

Компетентность выступает в качестве одной из форм проявления профессионализма и определяет качественные характеристики деятельности, т.е. то, как реализует должностные обязанности служащий и каких результатов он достиг за определенный период⁴.

¹ Лазарев Л.Б. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. С. 52-71, 101-102; Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М., 1976. С. 73-101.

² Востряков Л.Е., Чириков Е.П. Управленческие компетенции руководителей сферы культуры России, Европы и США: межстрановой социологический анализ // Управленческое консультирование. 2010. № 3. С. 84-98.

³ Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА М), 2002. С. 199-200.

⁴ Гурьева Л.А. Профессиональная подготовка государственных служащих: организационно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Сыктывкар, 1999. С. 17-20.

Компетентность рассматривают также как уровень профессиональных достижений государственного служащего, первооснову его профессионализма, позволяющую решать поставленные перед ним профессиональные задачи¹.

Некоторые авторы отдельно рассматривают категорию «информационная компетентность» как составную часть общей компетентности служащих и фактором, определяющим уровень их профессионализма. Так, под информационной компетентностью понимаются элементарные навыки владения государственными служащими компьютерной грамотностью, их умение пользоваться персональным компьютером, другими информационными технологиями, в том числе и такими основополагающими интернет-сервисами, как электронная почта, и использовать их в своей профессиональной деятельности².

Уровень информационной компетентности должностного лица органа государственного контроля (надзора) в условиях глубокого развития информационных технологий в настоящее время оказывает определяющее влияние на результат осуществленных в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей контрольно-надзорных мероприятий. Так, свободное владение компьютерными технологиями, средствами электронной коммуникации дает возможность своевременно и быстро достигать цели и решать задачи, стоящие перед уполномоченными на осуществление контрольно-надзорной деятельности государственными органами, что, в свою очередь, свидетельствует о высоком уровне профессионализма должностных лиц этих органов. И, наоборот, недостаточный уровень информационной компетентности должностных лиц контрольно-надзорных органов повлечет за собой усложнение и увеличение сроков проведения мероприятий по контролю (надзору), повысит информационную закрытость контрольно-надзорной деятельности в целом.

Компетентность государственного служащего контрольно-надзорного органа следует понимать как основу профессионализма, позволяющую грамотно

¹Митрахов А.С. Конституционно-правовые основы инновационного развития профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих: автореф. дис. ... канд.юрид.наук. М., 2008. С. 14.

² Барбашин Е.А., Устинович Е.С. Информационная компетентность гражданских служащих// Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 10. С. 12-14.

решать поставленные перед ним служебные задачи, эффективно взаимодействовать с органами публичной власти и поднадзорными субъектами, правомерно применять имеющиеся полномочия при проведении проверок.

Компетентность служит основой формирования кадрового состава контрольно-надзорных органов. Правовым обеспечением компетентности служащих федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия по контролю и надзору, рассматривается установление основных квалификационных требований для замещения должностей государственной службы в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия.

Так, в соответствии с частями 1,2 статьи 12 Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» в число квалификационных требований к должностям гражданской службы 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. Квалификационные требования к должностям гражданской службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы.

Учитывая, что профессионализм и компетентность взаимодействуют между собой, выработано новое понятие, также характеризующее деятельность государственного служащего, – «профессиональная компетентность».

Профессиональная компетентность – это степень выраженности присущего работнику профессионального опыта, реализуемого в рамках компетенции по занимаемой им должности. Компетентностью в данном случае является все, чем располагает служащий в процессе осуществления управленческой деятельности: это и владение эффективными методами и средствами достижения целей, и

совокупность полученных профессиональных знаний, а также умение их реализовать для выполнения управленческих задач и функций¹.

Профессиональная компетентность государственного служащего представляет собой круг его полномочий, прав и обязанностей, а также ту сферу профессиональной деятельности, в которой сотрудник государственного органа эффективно реализует свои знания и навыки².

В науке выделяют два блока профессиональной компетентности служащих:

1) управленческая компетентность, включающая в себя юридическую (правовую), экономическую, информационную, культурную компетентности;

2) психологическая компетентность, представленная психолого-акмеологической компетентностью (способностью планировать и реализовывать свой профессиональный и личностный рост), социально-психологической (коммуникативной) компетентностью, диагностико-квалиметрической компетентностью (способностью изучать и оценивать состояние компетентности и профессионализма у своих коллег и подчиненных), индивидуально-личностной и рефлексивной компетентностью (способностью изучать, оценивать и развивать собственные профессиональные и личностные качества) и др.³

Каждый из указанных видов профессиональной компетентности формируется из соответствующих знаний, навыков и умений, а также качеств личности специалиста. Профессиональная компетентность является результатом профессиональной подготовки государственных служащих⁴.

Как уже было сказано, профессионализм и компетентность представляют содержательно связанные друг с другом понятия, которые в законодательстве рассматриваются неразрывно друг с другом. Более того, в науке сформулировано понятие «профессиональная компетентность», что также подчеркивает сходство

¹ Пономаренко Б.Т. Профессиональное образование: опыт, противоречия и тенденции реформирования: автореф. дис. ... докт. исторических наук. М., 1995. 43 с.

² Власюк Е.И. Основные направления совершенствования уровня профессионализма и профессиональной компетентности государственных гражданских служащих Российской Федерации // Вестник Югорского государственного университета. 2007. № 2. С. 31.

³ Акмеологическая оценка профессиональной компетентности государственных служащих: Учебное пособие / Под общ. ред. А.А. Деркача. М.: Изд-во РАГС, 2006. С. 76-84.

⁴ Карелина А.В. Профессиональные ориентиры подготовки государственных служащих в Смоленском регионе // Среднерусский вестник общественных наук. 2008. № 4. С. 41.

рассматриваемых терминов. Вместе с тем компетентность характеризуется как элемент профессионализма, одна из форм его проявления. Это позволяет характеризовать профессионализм как более широкое понятие, включающее в себя, помимо компетентности, другие элементы.

Профессионализм представляет собой готовность выполнять публичные функции, решать управленческие задачи в рамках определенной сферы государственной деятельности. Эта готовность обусловлена определенным набором специальных знаний, умений и навыков, которые и позволяют субъектам действовать в соответствии с правовыми предписаниями, реализовывать их в своем поведении и достигать высокой результативности в конкретной сфере государственного управления. При этом промежуточным и неотъемлемым этапом процесса достижения профессионализма представляется приобретение компетентности, предусматривающей достижение государственным служащим высоких профессиональных результатов на конкретной должности в отдельно взятом органе государственной власти, осуществляющем регулирование этой сферы. Компетентность служащего не является достаточным условием для характеристики его профессионализма, поскольку оценивает его исключительно с позиции компетенции – способности грамотно осуществлять конкретный перечень полномочий, ориентироваться в узкоспециализированных управленческих вопросах, применять знания и опыт, необходимые для эффективной работы в конкретном органе власти.

В связи с этим при характеристике кадрового состава контрольно-надзорных органов оценивать их профессионализм следует с узкой точки зрения, предполагающей наличие специальных знаний и умений, а также владение практическими навыками в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности в целом. Компетентность государственного служащего контрольно-надзорного органа следует рассматривать как первооснову профессионализма, предполагающую высокий уровень профессиональной готовности к выполнению служебных функций и задач в конкретном контрольно-надзорном органе.

Законодатель предлагает рассматривать понятия «профессионализм» и «компетентность» в качестве единого принципа, и нет оснований для изменения концептуального подхода к устоявшейся регламентации системы принципов государственной службы. На основе анализа и обобщения характеристик этих понятий в системе государственной службы, образующих их сходство, представляется возможным сформулировать общее понятие принципа «профессионализма и компетентности государственных служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти», которое целесообразно закрепить в законодательстве.

В результате исследования теоретических подходов к определению частных понятий «профессионализм» и «компетентность», формирующих единый принцип, наиболее содержательным представляется следующее его определение: *профессионализм и компетентность государственных служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти* – это единый принцип контрольно-надзорной деятельности, характеризующий уровень подготовки, наличие специальных знаний, умений и навыков государственного служащего, необходимых для качественного решения профессиональных задач и выполнения функций в сфере контрольно-надзорной деятельности, эффективного взаимодействия с органами публичной власти и поднадзорными субъектами, правомерного применения имеющихся полномочий при проведении проверок.

В целях единообразного толкования и формирования единой правоприменительной практики необходимо законодательное закрепление предложенной дефиниции, в связи с чем представляется целесообразным включение принципа профессионализма и компетентности государственных служащих органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, и его определения в проект Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» и в статью 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Следует отметить, что согласно действующему законодательству должностные лица органов, осуществляющие контрольно-надзорные функции, наделены широкими административно-властными полномочиями, перечень которых значительно превосходит полномочия других должностных лиц. В тех случаях, когда государственные служащие превышают или злоупотребляют своими должностными полномочиями, в соответствии со статьями 285 и 286 Уголовного кодекса Российской Федерации¹ (далее – УК РФ) эти действия квалифицируются как преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. При рассмотрении данной категории уголовных дел суды руководствуются постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»², который разъясняет порядок привлечения должностных лиц к уголовной ответственности. Так, например, Л.С.В., используя свои должностные обязанности инспектора отдела государственного ветеринарного надзора по Пензенской области, вопреки интересам службы, из корыстной и личной заинтересованности внес в официальные документы заведомо ложные сведения, повлекшие за собой существенное нарушение прав и законных интересов граждан, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Приговором Тамалинского районного суда Л.С.В. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 285 УК РФ с назначением наказания в виде 1 года лишения свободы условно (с применением ст. 73 УК РФ).³

За неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей руководитель контрольно-надзорного органа имеет право применить к нему

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 12.

³ Практика рассмотрения уголовных дел о преступлениях, связанных со злоупотреблением и превышением должностными полномочиями (статьи 285 и 286 УК РФ) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oblsud.penza.ru/item/1170/> (дата обращения: 01.07.2017).

дисциплинарные взыскания в соответствии со статьей 192 Трудового кодекса Российской Федерации¹ (далее – ТК РФ). Например, из материалов уголовного дела следует, что государственный инспектор Тольяттинского инспекторского отделения ФКУ «Центр ГИМС МЧС России по Самарской области» Галкин В.В., находясь в здании Тольяттинского инспекторского отделения ФКУ «Центр ГИМС МЧС России по Самарской области» незаконно зарегистрировал два несамоходных судна и земснаряда, что послужило основаниями для привлечения его к дисциплинарной ответственности и возбуждения уголовного дела по части 1 статьи 286 УК РФ. Учитывая факт применения дисциплинарного взыскания и иные смягчающие вину обстоятельства, в отношении Галкина В.В. уголовное дело было прекращено, и назначена мера уголовно-правового характера в виде судебного штрафа в размере 35 000 рублей.² При разрешении трудовых споров, в том числе в отношении применения дисциплинарных взысканий, суды руководствуются Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации».³ Так, Я. обратилась в суд с иском к управлению Росздравнадзора по субъекту Российской Федерации о признании незаконным и отмене приказа о применении к ней дисциплинарного взыскания в виде выговора, а также о признании незаконным и отмене заключения по результатам служебной проверки. Из материалов дела известно, что причиной применения дисциплинарного взыскания в виде выговора послужило то, что она не сообщила представителю работодателя о конфликте интересов либо возможности его возникновения, т.к. проводила документарные внеплановые проверки в коммерческой организации, будучи замужем за лицом, являющимся начальником

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч.1). Ст. 3.

² Постановление Комсомольского районного суда г. Тольятти Самарской области № 1-388/2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sud-praktika.ru/precedent/357103.html> (дата обращения: 01.07.2017).

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. № 3.

отдела в указанной организации. Однако в соответствии с апелляционным определением областного суда, исковые требования Я. удовлетворены.¹

Ненадлежащее исполнение государственным служащим контрольно-надзорного органа своих должностных обязанностей в процессе осуществления им контрольно-надзорных мероприятий имеет следствием несоблюдение и нарушение положений Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации² (далее – КоАП РФ), например, в отношении установленного порядка привлечения лица к административной ответственности. Так, Назаров И.В., являясь должностным лицом территориального отдела Управления Роспотребнадзора в Зеленоградском АО города Москвы, на основании распоряжения о проведении внеплановой выездной проверки составил протокол об административном правонарушении от 18 октября 2016 года об исполнении предписания № -- от 14 сентября 2016 ГБУЗ «ГП № 201 ДЗМ». Однако акт проверки был составлен в отсутствие представителя юридического лица, который также не был надлежащим образом извещен о времени и месте составления протокола об административном правонарушении. В связи с этим производство по данному административному делу было прекращено на основании ч.2 ст.24.5 КоАП РФ.³ Аналогичное обстоятельство послужило основанием для отмены решения судьи Петродворцового районного суда Санкт-Петербурга от 24 апреля 2017 года, и направлении жалобы О.Я. на новое рассмотрение.⁴

Подводя итог анализу положений текущего параграфа, следует отметить, что эффективно реализовывать административно-властные полномочия способны только высококвалифицированные государственные служащие, владеющие

¹ Обзор практики по рассмотрению в 2012-2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2014. № 9.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч.1). Ст. 3.

³ Постановление от 8 декабря 2016 г. по делу № 05-0878/4/2016 [Электронный ресурс]. URL: Режим доступа: <http://sudact.ru/law/koap/razdel-i/glava-2/statia-2.4/> (дата обращения: 01.07.2017).

⁴ Решение Санкт-Петербургского городского суда от 06.06.2017 № 7-922/2017 по делу № 12-40/2017 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.07.2017).

комплексом специальных знаний, профессиональных навыков и практических умений, а также выражающие профессиональную готовность к выполнению служебных функций и задач в конкретном контрольно-надзорном органе. В совокупности данные элементы составляют содержание принципа профессионализма и компетентности государственных служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Необходимым условием эффективной реализации указанного принципа является формирование научно-образовательной базы, обеспечивающей подготовку и профессиональную переподготовку кадров в интересах контрольно-надзорных органов.

§ 3. Формирование научно-образовательной базы, обеспечивающей подготовку и профессиональную переподготовку кадров федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в условиях проведения системной реформы государственного контроля и надзора

Разработка проектов реформ обусловлена объективными причинами, сложившимися на конкретном этапе исторического развития государства и общества – несовершенством государственного аппарата, потребностью в уменьшении уровня бюрократизации публичных функций, выполняемых органами государственной власти, необходимостью демократизации управленческой деятельности, связанной с ее открытостью для населения и т.д.

Системные реформы государственного управления представляют собой комплексные преобразования, полностью трансформирующие характер, методы и типы управленческой деятельности. Обычно термин «системная реформа» применяется для характеристики смены экономической модели, являющейся господствующей в государстве, однако не будет ошибкой его использование и при анализе содержания политических преобразований в государстве, которые во многом связаны с теми же экономическими факторами. Если рассматривать системную реформу контрольно-надзорной деятельности, то можно

предположить, что она направлена на формирование качественно нового механизма государственного контроля (надзора), способного в высокой степени обеспечить повышение результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в государстве.

Для того чтобы реформа любой сферы жизнедеятельности могла рассматриваться системной, способной достичь конкретных результатов, субъекту ее проведения необходимо сформулировать научное обоснование процесса модернизации данной сферы. Более того, возможность достижения целей реформы напрямую зависит от качества сформированной научно-образовательной базы ее проведения.

Традиционно наука характеризуется как вид человеческой деятельности, направленный на выработку и теоретическую систематизацию объективных знаний о действительности в виде понятий, законов, закономерностей и т.д.¹ Научная деятельность, как правило, проявляется в поиске, накоплении необходимых фактов, их обобщении, анализе и синтезе полученных знаний, проектировании социально-управленческих моделей и обоснованном прогнозировании явлений, вероятных в будущем.

Контрольно-надзорная деятельность является частью государственной деятельности, которая может рассматриваться и в качестве объекта научного мониторинга.

В этой части диссертационного исследования представляется необходимым на примере 12 контрольно-надзорных органов провести мониторинг подведомственных им научных и образовательных организаций, в которых осуществляется подготовка, профессиональная переподготовка и повышение квалификации кадров в интересах этих органов. По результатам анализа представленной в таблице № 2 (приложение № 1) информации можно сделать следующие выводы:

1. МВД РФ и МЧС РФ обладают наиболее масштабной научно-образовательной базой, которая, функционируя в качестве ведомственной

¹ Шкатулла В.И. Образовательное право России (учебник для вузов). 2-е изд., испр. М.: Юстицинформ, 2016. С.21.

образовательной системы каждого из указанных органов власти, обеспечивает подготовку, повышение квалификации и профессиональную переподготовку кадров в интересах этих органов.

2. В ведении Росздравнадзора, Росприроднадзора, Россельхознадзора, Ространснадзора, Роспотребнадзора и Ростехнадзора находятся исключительно научные организации, в большинстве своем направленные на научно-техническое обеспечение деятельности этих органов.

3. В число подведомственных организаций ФНС входит 2 института повышения квалификации служащих этого органа, ФАС – центр по повышению квалификации и профессиональной переподготовке сотрудников.

4. Исходя из информации, представленной на официальном сайте, в ведении Роструда не находится каких-либо научных и (или) образовательных организаций.

Таким образом, мониторинг научных и образовательных организаций, подведомственных указанным контрольно-надзорным органам, позволяет прийти к выводу о том, что не все контрольно-надзорные органы обладают необходимой научно-образовательной базой, обеспечивающей ведомственную подготовку, профессиональную переподготовку и повышение квалификации кадров в интересах этих органов.

План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016-2017 годы предусматривает проведение целого ряда мероприятий, связанных с формированием научно-образовательной базы в интересах контрольно-надзорных органов, в том числе обеспечивающей подготовку и регулярную переподготовку кадров. Реализации данных мероприятий посвящен целый раздел «дорожной карты», включающий в себя такие направления деятельности, как разработка и реализация отраслевых планов исследований в области контрольно-надзорной деятельности, создание реестра результатов научно-исследовательской деятельности в различных отраслях для обеспечения контрольно-надзорных мероприятий, определение потребности в профессиональной переподготовке и

повышении квалификации служащих государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия и т.д.

В частности, предполагается, что реестр результатов научно-исследовательской деятельности в различных отраслях для обеспечения контрольно-надзорных мероприятий будет выполнять функцию по учету научно-исследовательских разработок в области совершенствования контрольно-надзорной деятельности, выполненных за счет бюджетных средств, и станет обязательным для федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, иных организаций, являющихся главными распорядителями средств федерального бюджета. Рассматриваемый ресурс, который, вероятнее всего, будет вестись в электронной форме, во многом станет системной научной базой реформы контрольно-надзорной деятельности.

Вместе с тем, в «дорожной карте» указывается, что ответственными исполнителями реализации мероприятий по формированию научно-образовательной базы в интересах контрольно-надзорных органов, в том числе обеспечивающей подготовку и регулярную переподготовку кадров, являются федеральные органы исполнительной власти, наделенные контрольно-надзорными полномочиями. Возникает несколько вопросов: во-первых, может ли такой широкий круг субъектов, деятельность которых не всегда связана с проведением научных исследований в сфере контрольно-надзорной деятельности, эффективно исполнять возложенные на них обязанности; во-вторых, кто непосредственно будет формировать указанную научно-образовательную базу, систематизировать полученные от исполнителей данные, а в случае их изменения актуализировать; в-третьих, в каком виде будет создана данная научно-образовательная база, если в электронной форме, то кем будет осуществляться обеспечение ее функционирования. В содержании положений «дорожной карты» нельзя найти ответы на вышеперечисленные вопросы.

Поэтому в условиях проведения комплексной реформы контрольно-надзорной деятельности и в целях эффективного исполнения мероприятий по

формированию научно-образовательной базы в интересах контрольно-надзорных органов, в том числе обеспечивающей подготовку и регулярную переподготовку кадров, предполагается целесообразным создание Научно-образовательного центра, осуществляющего научно-исследовательскую и образовательную деятельность в интересах федеральных органов исполнительной власти, реализующих контрольно-надзорные полномочия (далее – Научно-образовательный центр).

Главной целью создания Научно-образовательного центра является формирование научно-образовательной базы в сфере государственного контроля (надзора) посредством организации научных исследований в этой сфере, учебно-методической и образовательной деятельности по подготовке, профессиональной переподготовке и повышению квалификации кадров в интересах указанных органов власти.

Задачами Научно-образовательного центра выступают: осуществление формирования научно-образовательной базы в интересах контрольно-надзорных органов, в том числе обеспечивающей подготовку и регулярную переподготовку кадров; проведение научных исследований в сфере контрольно-надзорной деятельности с целью ее дальнейшего совершенствования и научно-методического сопровождения этой деятельности; разработка учебно-методической документации по обеспечению образовательного процесса кадров контрольно-надзорных органов и их обучение по специально разработанным основным профессиональным образовательным программам и дополнительным профессиональным программам.

Для достижения поставленной цели и решения указанных задач Научно-образовательный центр должен осуществлять реализацию следующих функций:

- 1) формирование научно-образовательной базы в интересах контрольно-надзорных органов на основе проведенных научных исследований в сфере государственного контроля (надзора) и систематизации данных, полученных от исполнителей «дорожной карты»;

- 2) в случае необходимости актуализация информации, содержащейся в научно-образовательной базе;
- 3) обеспечение функционирования научно-образовательной базы;
- 4) разработка единого отраслевого плана исследований в сфере контрольно-надзорной деятельности и предоставление отчета об его исполнении;
- 5) создание единого реестра результатов научно-исследовательской деятельности в сфере государственного контроля (надзора);
- 6) разработка научно-обоснованных предложений по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности;
- 7) осуществление научно-методического сопровождения деятельности контрольно-надзорных органов;
- 8) разработка учебно-методической документации по обеспечению образовательного процесса кадров контрольно-надзорных органов;
- 9) разработка на основе проведенных научных исследований основных профессиональных образовательных программ и дополнительных профессиональных программ, по которым служащие этих органов могут проходить обучение;
- 10) создание и развитие единого электронного образовательного ресурса контрольно-надзорных органов;
- 11) организация и проведение научных семинаров и конференций по вопросам осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Данный Научно-образовательный центр предлагается создать в качестве структурного подразделения действующего федерального государственного образовательного учреждения. Во-первых, это не потребует создания нового юридического лица и определения его организационно-правовой формы; во-вторых, финансово-хозяйственная деятельность будет осуществляться в рамках системы централизованного управления образовательным учреждением; в-третьих, возможно использование имеющейся у образовательного учреждения материально-технической базы для достижения целей и решения задач Научно-образовательного центра; в-четвертых, возможно привлечение трудовых ресурсов

образовательного учреждения в процессе организации и осуществления деятельности указанного центра; в-пятых, Научно-образовательный центр может осуществлять свою деятельность за счет средств, полученных от выполнения государственных контрактов, договоров на выполнение научно-исследовательских работ, грантов научных фондов и средств, полученных от приносящей доход деятельности.

Выбор федерального государственного образовательного учреждения (или нескольких учреждений), на базе которого будет создан Научно-образовательный центр, может осуществлять Министерство образования и науки РФ по результатам проведения открытого конкурса. Безусловно, выбранное образовательное учреждение должно обладать соответствующим научным потенциалом в сфере государственного управления и необходимой материально-технической базой для осуществления и развития деятельности данного центра.

Возникает вопрос, нужно ли создавать единый Научно-образовательный центр или несколько аналогичных центров с учетом специфики деятельности контрольно-надзорных органов (в зависимости от вида государственной службы)? По мнению диссертанта, в качестве первоначального проекта в условиях проведения реформы контрольно-надзорной деятельности необходимо создать единый Научно-образовательный центр по следующим причинам:

1. С экономической точки зрения наиболее оправдано функционирование единого Научно-образовательного центра.

2. С организационной точки зрения на первоначальном этапе наиболее целесообразно обеспечивать эффективное функционирование единого Научно-образовательного центра, чем нескольких.

3. В структуре Научно-образовательного центра возможно предусмотреть создание специальных отделов, работа которых будет посвящена исследованию актуальных вопросов государственного контроля (надзора) в рамках конкретного вида государственной службы с учетом специфики деятельности контрольно-надзорных органов.

4. Создание нескольких Научно-образовательных центров потребует существенных финансовых затрат для создания материально-технической базы, необходимой для подготовки кадров в интересах различных видов государственной службы.

Например, ведомственные вузы МВД РФ обладают необходимой учебно-материальной базой по подготовке кадров для органов внутренних дел, которая учитывает определенную специфику их обучения: первоначальную подготовку, специальную физическую подготовку, морально-психологическую подготовку, служебную дисциплину. Межведомственный опыт подготовки кадров для правоохранительных органов свидетельствует о том, что предпочтение отдается ведомственной подготовке кадров.¹

5. Ключевая роль создания единого Научно-образовательного центра заключается в систематизации имеющихся научных исследований и разработок, а также образовательных методик и учебно-методических материалов в сфере контрольно-надзорной деятельности в целях формирования научно-образовательной базы, обеспечивающей подготовку и регулярную переподготовку кадров в интересах контрольно-надзорных органов.

Целесообразность создания указанного Научно-образовательного центра подтверждается аналогичным опытом США, где подобные центры успешно функционируют уже десятки лет. В США научно-образовательные центры, которые называются Research & Education Centers (REC), обладают высоким научным авторитетом. Как правило, центры создаются при университетах и выступают не столько стимулятором активной деятельности этого вуза, сколько осуществляют функции дополнительного факультета, реализующего специализированную учебную программу, ориентированную на практическое применение приобретенных знаний. Выпускники данных центров имеют дополнительные преимущества на рынке труда. В качестве примеров таких центров можно привести: Center for Tobacco Control Research and Education,

¹ Матвеев С.П. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов внутренних дел // Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 4. С. 9.

который создан при Калифорнийском университете и готовит специалистов по контролю за распространением табачных изделий; Safe Transportation Research and Education Center (STREC), который создан при Университете Беркли и работает по вопросам в сфере дорожно-транспортной безопасности; National Great Rivers Research & Education Center, который осуществляет подготовку специалистов в области экологии и речной гидрологии.¹

На основании вышеизложенного следует признать обоснованной и целесообразной необходимость создания в России специализированного Научно-образовательного центра, осуществляющего научно-исследовательскую и образовательную деятельность в интересах контрольно-надзорных органов.

Подготовка и регулярная профессиональная переподготовка законодательно предусматриваются в качестве обязательных элементов прохождения государственной службы каждым государственным служащим в любом государственном органе (контрольно-надзорные органы здесь не являются исключением). Служащему предписывается непрерывное повышение своего профессионального уровня, вне зависимости от замещаемой государственной должности или должности государственной службы, в целях формирования и расширения своих профессиональных компетенций².

Необходимо обратить внимание на то, что федеральный закон не декларирует право служащих на подготовку, предусматривающую получение второго высшего образования по направлению своей деятельности или, например, освоения программы магистратуры. Однако и подготовка, и профессиональная переподготовка обычно рассматриваются в качестве элементов системы профессионального развития государственных служащих, модернизации которой в настоящее время уделяется особое внимание.

При этом одно из ключевых направлений обучения в рамках профессионального развития государственных служащих контрольно-надзорных

¹Что стоит за интеграцией науки и образования - 2 [Электронный ресурс]. URL: http://kapital-rus.ru/articles/article/chto_stoit_za_integraciej_nauki_i_obrazovaniya_2/ (дата обращения: 05.02.2017).

² Оболенская А.Г. Переподготовка служащих как условие конструктивной реформы государственного и муниципального управления и реализации Национального плана противодействия коррупции // Педагогическое образование в России. 2014. № 10. С. 37.

органов посвящено антикоррупционной тематике. Так, паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» предусматривает проведение различных мероприятий по внедрению системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности (например, разработку методических рекомендаций по составлению карты коррупционных рисков; организацию проведения ежегодного социологического исследования уровня коррупции; ротацию федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности, связанные с высоким коррупционным риском), в частности, организацию обучения по антикоррупционной тематике для должностных лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, связанные с высоким коррупционным риском.

В настоящее время статистические данные¹ по укрупненным группам специальностей, ветвям власти, уровням управления и направлениям подготовки базового высшего профессионального образования, представленные в таблице № 3 (приложение № 1), позволяют сделать следующие выводы. Наибольшее количество государственных служащих в федеральных государственных органах исполнительной власти изучало экономику и управление (46,2 %), а также гуманитарные и социальные науки (28,4 %). Характерно, что лиц, имеющих юридическое образование, всего лишь 24,7 %. Однако вызывает беспокойство очень низкий процент государственных служащих, имеющих специальность «Государственное и муниципальное управление» (3,2 %), что почти в 7 раз меньше, чем юристов. На различных уровнях власти наблюдаются следующие тенденции: на федеральном уровне в органах исполнительной власти гуманитарные и социальные науки изучало 33,3 % государственных служащих, из них экономику и управление – 35,7 % и юриспруденцию – 21,0 %, а на региональном уровне – 28,0 %, 47,0 % и 25,0 % соответственно. Кроме того, на

¹ Бюллетень «Состав работников, замещавших государственные (муниципальные) должности и должности государственной гражданской (муниципальной) службы по полу, возрасту, стажу работы, образованию» (по состоянию на 1 октября 2016 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1237818141625 (дата обращения: 02.03.2017).

региональном уровне самый низкий процент государственных служащих, имеющих специальность «Государственное и муниципальное управление» – 2,9 %, на федеральном уровне – 6,3 %.

Следует обратить внимание на необходимость увеличения количества государственных служащих с базовым высшим профессиональным образованием по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление».

В настоящее время по данным Минобрнауки РФ подготовка и профессиональная переподготовка кадров в интересах контрольно-надзорных органов на данный момент ведется 176 образовательными и научными организациями. При этом научно-исследовательская деятельность и научно-методическое обеспечение подготовки кадров осуществляется в десятках отраслевых научных и образовательных организациях¹.

Подготовка специалистов в образовательной организации представляет собой сложную многофункциональную, диалектически развивающуюся систему, которая объединяется единой целевой установкой, а также включает в себя методы, формы и виды учебной и внеучебной деятельности, ориентированные на теоретическую и практическую подготовку обучаемых. Однако не все задачи, которые являются содержательными компонентами данной системы, решаются при сохранении высокого качества и увеличения количества подготавливаемых специалистов.²

Эффективное функционирование подготовки кадров в интересах контрольно-надзорных органов возможно лишь при условии ее всестороннего научно-методического обеспечения. Так, недостатки подготовки специалистов характеризуются рядом причин³, которые актуальны в отношении подготовки кадров в интересах контрольно-надзорных органов:

¹ Письмо Минобрнауки РФ от 29 декабря 2015 г. № МОН-П-5974 «О мерах по созданию научно-образовательной базы в интересах контрольно-надзорных органов, в том числе обеспечивающей подготовку и регулярную переподготовку кадров» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420340517> (дата обращения: 15.01.2017).

² Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. С. 316.

³ Там же. С. 322-328.

1. Несоответствие целей подготовки быстро меняющимся условиям развития общества.

Необходимо преодоление традиционной ориентации образовательного процесса для формирования личности специалиста, его подготовки к успешному выполнению социальной роли субъекта профессиональной деятельности, способного к постоянному совершенствованию и саморазвитию. Отличительной чертой данного процесса является переход от дисциплинарно-информационного подхода к получению междисциплинарных знаний, освоение методологии предмета и универсального инструментария профессиональной деятельности.

2. Обособленность содержания подготовки от потребностей практики, для преодоления которой необходимо осуществить всестороннюю модернизацию содержания образования, его методов и форм.

Выпускники вузов, имея большой объем фундаментальных знаний, часто не могут их применять на практике и тяжело адаптируются к смене условий в сфере их профессиональной деятельности. Поэтому на современном этапе общество нуждается в специалистах с широким гуманитарным мышлением, способных решать различный круг вопросов в процессе своей профессиональной деятельности.

Указанная причина порождает одну из основных проблем в области подготовки кадров в интересах контрольно-надзорных органов – отсутствие специалистов, обладающих одновременно научными и практическими знаниями в соответствующей сфере.

Научно обоснованная стратегия реформирования подготовки специалистов (в частности, модернизации образовательных организаций) сформирует базу для подготовки грамотных специалистов в сфере контрольно-надзорной деятельности с необходимой совокупностью квалификационных характеристик, позволяющих успешно выполнять служебные обязанности. Одним из условий решения профессиональных задач является твердое владение комплексом специальных

знаний и практических умений и навыков¹.

Только специалисты, обладающие одновременно научными и практическими знаниями в сфере организации выполнения контрольно-надзорных мероприятий, способны принимать участие в проведении реформ государственного аппарата, решении постоянно образующихся в связи с изменением законодательства вопросов, повышении эффективности контрольно-надзорной деятельности и в решении ежедневных задач не только самих публично-правовых образований, но и граждан, которые по разным вопросам, в первую очередь, обращаются именно к ним².

3. Отсутствие четких правовых и социальных критериев, которым должен соответствовать кандидат на обучение (работу), оценки качества подготовки специалистов.

Правовые критерии, закрепляющие испытательные процедуры отбора кандидатов на обучение (работу), должны обеспечить правовую значимость собеседований, тестов, экзаменов. Социальные критерии должны быть направлены на выявление реальных и потенциальных личностных и психологических качеств кандидатов. Также необходимо создать эффективный государственный механизм контроля качества подготовки специалистов, который в настоящее время отсутствует.

Современный этап общественного развития, постоянное обновление нормативной базы, регулирующей осуществление государственного контроля (надзора), внедрение инновационных методов осуществления контроля и надзора в рамках проведения реформы контрольно-надзорной деятельности обуславливает необходимость принципиально нового уровня дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих (далее – гражданские служащие) контрольно-надзорных органов.

¹ Параносенков П.М. Реализация правовых инициатив, направленных на совершенствование кадрового обеспечения в условиях реформирования правоохранительной системы // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 53.

² Чакалова М.С. Институциональные аспекты кадрового обеспечения органов местного самоуправления при осуществлении ими государственных полномочий: проблемы теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 2. С. 30-32.

Дополнительное профессиональное образование, несмотря на вариативность образовательных компонентов, включающих в себя профессиональную переподготовку и повышение квалификации, позволяет служащим контрольно-надзорных органов соответствовать квалификационным требованиям, совершенствовать профессиональную компетенцию.

Для повышения эффективности дополнительного профессионального образования гражданских служащих необходимо четко осознавать образовательные потребности обучаемой аудитории, выявлять желания обучающихся специализироваться в профессиональной области.

В настоящее время на основании официальных данных об обучении государственных служащих федеральных органов власти по видам дополнительного профессионального образования и уровням управления¹, представленных в таблице № 4 (приложение № 1), можно отметить следующую тенденцию. В федеральных государственных органах исполнительной власти в 2016 году процент обучающихся по программам повышения квалификации составил 98,7 %, а по программам профессиональной переподготовки – 1,2 %. На федеральном уровне прошли профессиональную переподготовку 4,8 % государственных служащих органов исполнительной власти и повысили квалификацию – 94,5%, а на региональном уровне – 0,9% и 99,1 % соответственно. Статистические данные показывают, что популярность и востребованность курсов повышения квалификации государственных служащих в десятки раз выше, чем курсов профессиональной переподготовки, что, безусловно, нельзя считать положительной тенденцией.

В целом в России к настоящему времени начала формироваться определенная система дополнительного профессионального образования гражданских служащих, дальнейшее совершенствование которой, однако, невозможно без решения ряда проблемных вопросов:

¹ Бюллетень «Дополнительное профессиональное образование кадров государственной гражданской и муниципальной службы в 2016 году» [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1242887320828 (дата обращения: 02.03.2017).

– во-первых, отсутствие комплексного подхода к реализации программ дополнительного профессионального образования служащих;

– во-вторых, несоответствие ряда программ дополнительного профессионального образования кадров государственной службы настоящим социально-экономическим условиям, сопряженное с избыточной академичностью образовательных организаций, не позволяющей обеспечить практические кадровые потребности органов государственной власти и привязать содержание программ дополнительного профессионального образования к компетенциям государственных служащих;

– в-третьих, отсутствие эффективных средств и методов контроля качества дополнительного профессионального образования гражданских служащих.¹

Достижению эффективности реализации программ дополнительного профессионального образования служащих контрольно-надзорных органов будет способствовать организация совместной деятельности, основанной на свободном информационном и кадровом обмене между образовательными организациями, осуществляющими дополнительное образование гражданских служащих, и контрольно-надзорными органами.

Разработка самих дополнительных профессиональных программ должна осуществляться при непосредственном участии как образовательной организации, так и контрольно-надзорного органа. В частности, формой взаимодействия участников в рамках дополнительного профессионального образования должна стать разработка учебно-методической документации по реализации дополнительных профессиональных программ. Учебно-методическая документация, содержащая комплекс методических и информационно-справочных материалов, должна разрабатываться научно-творческими рабочими группами, состоящими из представителей научного сообщества и представителей соответствующих органов государственной власти, чьи образовательные потребности обеспечиваются.

¹ Рудой В.В. О мерах по совершенствованию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. № 1. С. 19.

Реализация данной инициативы позволит более эффективно привлечь к образовательному процессу лучшие научные кадры из образовательных организаций, адаптировать разрабатываемую учебно-методическую документацию потребностям дополнительной профессиональной подготовки кадров контрольно-надзорных органов, тем самым обеспечивая ее прикладную направленность.

Учитывая, что дополнительное профессиональное образование должностных лиц контрольно-надзорных органов должно быть направлено на подготовку инновационно-ориентированной личности государственного служащего, одним из способов решения данной задачи может выступать разработка многоуровневой системы профессиональной переподготовки кадров и повышения их квалификации, направленной на подготовку различных категорий гражданских служащих по дополнительным профессиональным программам, составленным с учетом модульного принципа и накопительной системы обучения. Модульный принцип предполагает возможность выстраивать индивидуальные образовательные траектории, нацеленные на комплексное развитие обучающихся. В свою очередь накопительная система позволяет конструировать программы из различных вариативных блоков и постепенно повышать уровень освоения программ. Поэтому особую актуальность приобретает необходимость разработки инновационных учебно-методических комплексов по дополнительным профессиональным программам, которые помогут решить такие серьезные задачи, как организация изучения теоретического материала, выполнение практических заданий, проведение контролирующих мероприятий, оказание консультационного и методического сопровождения.¹

Таким образом, следует признать, что без соответствующего научно-методического обеспечения дополнительных профессиональных программ

¹ Кузнецов О.В. Направления модернизации ДПО гражданских служащих // Высшее образование в России. 2009. № 5. С. 146; Ильина Ю.В. Модернизация системы дополнительного профессионального образования как фактор развития управленческой компетенции // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2011. № 2. С. 39.

невозможно эффективное функционирование всей системы дополнительного профессионального обучения гражданских служащих контрольно-надзорных органов. Данную проблему можно устранить только путем разработки современной научно-методической основы дополнительного профессионального образования, которая бы позволила организовать процесс обучения и обеспечить качество содержания дополнительных профессиональных программ на более высоком уровне, необходимом для формирования у обучающихся соответствующих профильных знаний, позволяющих быстро и эффективно решать профессиональные задачи.

Избыточная академичность образовательной деятельности и недостаточная ориентированность на практические проблемы государственной службы могут быть устранены за счет внедрения различных инновационных технических элементов, например, режима видеообучения, дистанционного обучения, позволяющих повысить оперативность в разработке и реализации программ профессиональной переподготовки и программ повышения квалификации кадров контрольно-надзорных органов; сократить расходы на обучение государственных служащих; увеличить контингент обучающихся без изменения материально-технической базы. Внедрение элементов инноваций в образовательный процесс превращает его в сложную, многоступенчатую систему, сочетающую элементы традиционного обучения с инновационными подходами к получению знаний в режиме удаленного доступа¹.

Повышению эффективности средств и методов контроля качества дополнительного профессионального образования служащих контрольно-надзорных органов способствует использование новых форм организации учебного процесса, сочетающих контактную работу преподавателей с обучающимися и самостоятельную работу обучающихся, которая ведется в дистанционной форме с использованием возможностей электронной информационной образовательной среды образовательной организации.

¹ Ильина Ю.В. Модернизация системы дополнительного профессионального образования как фактор развития управленческой компетенции // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2011. № 2. С. 20.

Вместе с тем, проанализировав общие механизмы и проблемы научно-образовательного характера, проявляющиеся в процессе подготовки и профессиональной переподготовки гражданских служащих контрольно-надзорных органов, можно выделить некоторые проблемные моменты, возникающие в рассматриваемой сфере.

Так, несмотря на развитую, на первый взгляд, систему образовательных организаций, осуществляющих подготовку и профессиональную переподготовку, по мнению ряда авторов¹, качество их образовательного продукта в виде результатов обучения нельзя назвать достаточным для удовлетворения потребностей общества в компетентных профессиональных служащих, способных обеспечить достижение результатов реформы контрольной и надзорной деятельности.

По результатам исследования механизмов осуществления подготовки и профессиональной переподготовки гражданских служащих контрольно-надзорных органов установлено, что методическое обеспечение учебной деятельности в указанной сфере осуществляется не на должном уровне, образовательный процесс несвоевременно адаптируется под цели и задачи реформы контрольной и надзорной деятельности.

Неадаптированность образовательного процесса под цели и задачи реформы контрольно-надзорной деятельности обусловлена, прежде всего, его избыточной академичностью и излишней теоретизированностью учебных дисциплин, слабым вовлечением в образовательный процесс практических работников, особенно из контрольно-надзорной сферы. В частности, эффективность работы по привлечению к образовательному процессу специалистов-практиков неоднократно была подтверждена опытом иностранных государств с их практико-ориентированным образованием.

Архаичность и традиционность образовательной деятельности, не позволяющие учитывать новеллы законодательной и правоприменительной

¹ Романов В.Л. Инновационный заказ дополнительному профессиональному образованию государственных гражданских служащих // Право и управление. XXI век. 2007. № 2. С. 64-65.

практики, сказываются на качестве подготовки и профессиональной переподготовки должностных лиц контрольно-надзорных органов.

Общие и специальные требования к профессиональной компетентности служащих контрольно-надзорных органов не имеют четкой научно обоснованной регламентации, которая могла бы быть взята за основу при разработке содержания и формировании структуры образовательных программ, создании соответствующей системы образовательных учреждений и их внутренней структуры. Все эти требования должны отвечать необходимости социально-инновационной ориентации содержания образовательного процесса.

Серьезной проблемой, существенно замедляющей процесс подготовки и профессиональной переподготовки гражданских служащих для контрольно-надзорных органов, следует считать отсутствие в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, признанных научных школ, состоящих из высококвалифицированных научных работников, занимающихся разработкой фундаментальных теоретических и прикладных проблем государственного контроля и надзора. Без совершенствования методологической основы подготовки и профессиональной переподготовки гражданских служащих невозможно обеспечить выполнение мероприятий по внедрению эффективных механизмов кадровой политики в деятельность контрольно-надзорных органов.

Кроме того, реализация как действующих, так и инновационно ориентированных требований к профессии государственного служащего в будущем не может быть результативной при сохранении используемых организационных форм обучения.

Учитывая вышеизложенное, необходимыми условиями повышения качества подготовки и профессиональной переподготовки гражданских служащих контрольно-надзорных органов следует признать: соответствие содержания образовательного процесса цели формирования профессиональных качеств служащих, необходимых для компетентного решения сложных профессиональных задач в условиях реформируемого государственного аппарата; наличие у каждого служащего, не имеющего базового высшего образования по

программе «Государственное и муниципальное управление», профессиональной переподготовки по данной образовательной программе; непрерывность в осуществлении профессионального образования служащих контрольно-надзорных органов путем стимулирования интереса к самообразованию; обеспечение эффективной реализации мер государственного контроля за качеством образовательного процесса в организациях, осуществляющих подготовку и профессиональную переподготовку служащих контрольно-надзорных органов; оценка качества образовательного процесса, осуществляемая по изменению в результате дополнительного профессионального образования уровня профессиональной компетентности обучаемых.

На формирование профессиональных качеств гражданских служащих, необходимых для компетентного решения сложных профессиональных задач в условиях реформируемого государственного аппарата, ориентировано содержание образовательной программы «Государственное и муниципальное управление», которая раскрывает виды профессиональных задач и формулирует объем необходимых знаний и компетенций по данному направлению. Профессиональные компетенции, сформированные у обучающихся по результатам освоения данной программы, являются условием эффективности будущей служебной деятельности. Представляется, что к числу профессиональных компетенций, которыми должны владеть эти служащие контрольно-надзорных органов в целях успешного осуществления профессиональной деятельности, относятся: умение принимать решения при осуществлении профессиональной деятельности, способность к достижению результатов (ответственность, решительность, инициативность), стратегическое мышление, способность к осуществлению экспертной деятельности, руководство и управление изменениями в практической деятельности, коммуникативные навыки и способность участвовать в межличностных отношениях, личные качества и управление персоналом (уверенность в себе, способность к убеждению, ораторские способности, управление конфликтами и умение их разрешать и т.д.).

В связи с этим каждому гражданскому служащему контрольно-надзорного органа, не имеющему базового высшего образования по программе «Государственное и муниципальное управление», предлагается пройти профессиональную переподготовку по данной образовательной программе.

Отсутствие организации самообразования гражданских служащих в значительной степени влияет на повышение их квалификации. Следует констатировать, что большинство служащих органов государственной власти различной ведомственной направленности завершают процесс профессионального обучения с окончанием организации, осуществляющей образовательную деятельность, при этом даже не задумываясь о дальнейшем расширении своего научно-познавательного кругозора. Поскольку самообразование не определяется в качестве должностной обязанности гражданского служащего, его осуществлению не придается практически никакого значения. Формами самообразования служащих рассматриваются только осуществление преподавательской или научной деятельности наряду с профессиональной, получение второго высшего (дополнительного) образования, а также написание и защита диссертаций.

Разумным будет являться предложение о закреплении в должностных инструкциях гражданских служащих контрольно-надзорных органов обязанностей по самостоятельному повышению своего профессионального уровня путем самоподготовки (изучение изменений в соответствующей сфере законодательства, систематический поиск научных статей и монографий, посвященных обобщению научного опыта в исследовании отдельных аспектов государственного контроля и надзора).

Необходимой мерой по совершенствованию подготовки и профессиональной переподготовки кадров в сфере контрольно-надзорной деятельности является обеспечение эффективной реализации государственного контроля за качеством образовательного процесса в организациях, осуществляющих подготовку и профессиональную переподготовку гражданских

служащих контрольно-надзорных органов, которое необходимо организовать путем проведения мероприятий, состоящих из:

- установления специализированных требований к уровню квалификации профессорско-преподавательского состава;
- установления принципа непрерывного совершенствования профессионального уровня профессорско-преподавательского состава;
- установления нормативных требований к содержанию и применению образовательных технологий при формировании образовательных программ;
- установления определенных критериев качества подготовки гражданских служащих контрольно-надзорных органов по конкретным образовательным программам.

В частности, указанные меры позволят достоверно оценить качество образовательного процесса посредством анализа изменений в уровне профессиональной компетентности обучаемых в результате дополнительного профессионального обучения.

Кроме того, заслуживающим внимания представляется предложение об организации совместной научно-практической работы по исследованию фундаментальных и прикладных проблем государственной деятельности, связанной с осуществлением контрольно-надзорных полномочий. Такая работа должна осуществляться экспертными группами, включающими в себя представителей образовательных и научных учреждений при поддержке соответствующих органов государственной власти, с привлечением выпускников вузов посредством написания ими выпускных квалификационных работ по актуальным вопросам осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Таким образом, реализация государственной политики, направленной на повышение качества и эффективности функционирования контрольно-надзорных органов, предусматривает повышение общего уровня профессионализма и компетентности гражданских служащих и, в частности, увеличение объема требований, которым служащие должны соответствовать, в том числе к их профессиональному уровню.

Формулируя выводы по итогам исследования, содержащегося в текущем параграфе, еще раз следует отметить важность формирования научно-образовательной базы, обеспечивающей подготовку и регулярную переподготовку кадров в интересах контрольно-надзорных органов. Представляется, что воплощение в образовательную практику вышеперечисленных мер создаст необходимые предпосылки для обеспечения надлежащего профессионального уровня кадров в условиях реформирования контрольно-надзорной деятельности.

В целом формирование указанной научно-образовательной базы необходимо рассматривать в качестве одной из ключевых мер по совершенствованию административно-правового регулирования кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, поскольку в результате ее эффективной реализации возможно окончательно решить вопрос кадрового обеспечения проводимой в стране реформы государственного контроля и надзора.

ГЛАВА II. СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ ПРОХОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

§ 1. Организационно-правовые основы механизма кадрового обеспечения как инструмента современной кадровой политики субъектов контрольно-надзорной деятельности

В настоящее время существующая система организации кадрового обеспечения в государственных органах, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, не в полной мере отвечает потребностям реформы контрольно-надзорной деятельности. Подобное положение объясняется несколькими факторами¹: нежеланием сотрудников кадровых служб контрольно-надзорных органов использовать современные технологии управления кадровым составом, отсутствием методик перспективного планирования потребностей в кадрах, отсутствием эффективной системы привлечения и отбора кандидатов на государственную службу; отсутствием системы научных исследований в сфере кадрового обеспечения деятельности контрольно-надзорных органов; отсутствием системного подхода в управлении процессом кадрового обеспечения².

Таким образом, совершенствование механизма кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов является важнейшей стратегической задачей в условиях проведения реформы контрольно-надзорной деятельности.

Представляется целесообразным начать исследование с анализа существующих научных подходов к понятию «механизм реализации

¹ Погодина И.В., Смирнова О.А. Совершенствование организации кадрового обеспечения уголовно-исполнительной системы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2011. № 4. С. 16-17.

² Баркатунов В.Ф. Кадровое обеспечение органов внутренних дел в современных условиях: дис. ... канд. социол. наук. – Белгород, 2000. С. 137; Огородников В.И., Мельникова Ю.А. Проблемы, состояние и предложения по совершенствованию кадровой политики уголовно-исполнительной системы // Прикладная юридическая психология. 2010. № 1. С. 149 -152; Кольев А.А. Анализ современного состояния кадрового состава в УИС // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2010. № 11. С. 61-63.

государственной кадровой политики» и его сущности в системе государственного управления, так как составной частью государственной кадровой политики является кадровая политика в системе государственной гражданской службы, в том числе кадровая политика в контрольно-надзорных органах.

Государственная кадровая политика, являясь составной частью государственной политики в сфере управления человеческими ресурсами, развития трудовых и кадровых ресурсов, наряду с другими видами механизмов включает в себя механизм формирования государственной кадровой политики и механизм ее реализации, осуществляющий переход концепций и программ государственной кадровой политики из теоретической плоскости в практическую деятельность.¹

В научной литературе существует несколько различных подходов к определению механизма реализации государственной кадровой политики и выделению его сущности.

Так, В.В. Черепанов определяет механизм реализации государственной кадровой политики как многокомпонентное явление, состоящее из систем кадрового обеспечения, государственных структур (учреждений и организаций), а также мероприятий, посредством которых реализуется кадровая политика.²

В свою очередь, В.И. Лукьяненко обращает внимание на направленность системы кадрового обеспечения на осуществление реформ и отмечает, что она находит свое отражение в концепции государственной кадровой политики, имеет свою законодательную базу, а также служит основой кадровой работы.³

Профессор В.М. Анисимов полагает, что механизм кадровой политики в системе государственного управления включает в себя систему учреждений и мер (правовых, административно-организационных, социально-экономических,

¹ Асриянц К.Г., Мирзаханов Я. Кадровая политика и проблемы профессиональной подготовки гражданских служащих// Вопросы структуризации экономики. 2009. № 1. С. 23.

² Черепанов В.В. Государственная кадровая политика и кадровая деятельность в системе гражданской службы: Учебное пособие. М.: Финакадемия, 2009. Ч. 1. С.42.

³ Государственная кадровая политика и механизм ее реализации: Кадроведение; курс лекций / под ред. Е.В. Охотского. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во РАГС, 1998. С. 59.

культурно-воспитательных), осуществление которых приводит к активизации кадровой политики.¹

По мнению Т.В. Щукиной, под механизмом реализации государственной кадровой политики следует понимать определенную систему, позволяющую осуществлять движение кадровых процессов в заданном направлении. Кроме того, указанный механизм имеет конкретную правовую основу и представляет собой совокупность организационных мероприятий, способствующих формированию кадрового потенциала, ротации кадров и повышению результативности прохождения государственной службы.²

Представляется справедливым мнение, согласно которому механизм реализации государственной кадровой политики определяют как кадровую деятельность субъектов кадровой политики (государственных органов, государственных организаций (учреждений), кадровых служб и уполномоченных должностных лиц), базирующуюся на концептуальной и нормативной правовой основе государственной кадровой политики, реализуемую посредством кадрово-управленческого процесса (специальных способов, мер и технологий) и направленную на объект кадровой политики (кадры). Указанная точка зрения определяет не только структуру, но и содержание государственной кадровой политики, что способствует сближению различных подходов по данному вопросу.³

В рамках механизма реализации государственной кадровой политики выделяют следующие его составляющие:

– нормативно-правовое обеспечение государственной кадровой политики, в рамках которого органы государственной власти уполномочены осуществлять разработку законопроектов и подзаконных актов, их принятие и отмену;

¹ Энциклопедический словарь работника кадровой службы / Под общ. ред. В.М. Анисимова. М.: Инфра-М, 1999. С. 78.

² Щукина Т.В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: монография. Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2011. С. 262.

³ Нечипоренко В.С., Шкелева Т.О. Кадровая политика в государственной гражданской службе. Саратов: Научная книга, 2013. С. 157.

– организационное обеспечение государственной кадровой политики, которое включает в себя все аспекты подбора и расстановки кадров, их дополнительного профессионального образования, проведения аттестации и формирования кадрового резерва, а также систему органов управления, реализующих полномочия по координации и контролю за осуществлением кадровой деятельности на различных уровнях власти;

– научно-информационное обеспечение государственной кадровой политики, которое предполагает разработку методологических основ, понятийно-категориального аппарата, системы индикаторов кадрового потенциала и прогнозирования кадровых изменений, а также формирование банка данных;

– учебно-методическое обеспечение государственной кадровой политики, которое должно обеспечивать подготовку, профессиональную переподготовку и повышение квалификации кадрового состава.¹

Итак, механизм реализации государственной кадровой политики может эффективно функционировать только при наличии научно обоснованной концепции развития современной государственной кадровой политики; правовых, организационных, научно-информационных и учебно-методических ее основ; системы органов управления, осуществляющих реализацию государственной кадровой политики на различных уровнях власти.²

Следует отметить, что одним из направлений механизма реализации государственной кадровой политики является осуществление кадровой политики в системе государственной гражданской службы, при этом достижение целей и решение задач кадровой политики в указанной системе происходит посредством реализации механизма кадрового обеспечения государственных органов, в том числе осуществляющих контрольно-надзорные полномочия.

В настоящее время на законодательном уровне отсутствует правовое определение термина «механизм кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти». В научной литературе

¹ Илларионов А.Е. Основы теории государственной кадровой политики: учебно-методическое пособие и конспект лекций. Владимир, 2009. С. 45.

² Там же. С. 45.

представлены лишь различные подходы к определению категории «механизм кадрового обеспечения».

Под механизмом кадрового обеспечения понимается совокупность методов и форм процесса реализации системы кадрового обеспечения, которому присущи фрагментарность и детализированность, способствующие оптимальному выбору инструментов для решения конкретных задач по формированию кадрового состава организации.¹

Эффективность реализации механизма кадрового обеспечения напрямую зависит от организованной системы работы с кадрами. Поэтому механизм кадрового обеспечения в системе государственной службы рассматривается как единый комплекс взаимосвязанных между собой организационных, технических и правовых действий, направленных на реализацию кадровой политики, а также структурированных по группам элементов, к которым относятся: организация работы с кадрами, непосредственное осуществление работы с кадрами, подготовка кадров; правовая и социальная защита кадров.²

К основным направлениям реализации механизма кадрового обеспечения государственной службы относят: поступление на государственную службу, порядок ее прохождения и прекращения; профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих; правовой и социальный статус государственных служащих; способы поощрения и меры ответственности государственных служащих; пенсионное обеспечение государственных служащих³.

При анализе и оценке механизма кадрового обеспечения государственной службы необходимо учитывать решение нескольких взаимосвязанных проблем. Во-первых, уровень обеспечения квалифицированными кадрами государственных органов. Во-вторых, формирование качественного кадрового состава гражданских служащих и его оптимизации путем пополнения, обновления и ротации кадров;

¹ Белая Н.В. К вопросу о понимании кадрового обеспечения АПК на современном этапе // Ползуновский альманах. 2011. №4/2. С. 251.

² Байкеева С.Е. Теоретико-методологические основы исследования проблем кадрового обеспечения государственной службы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 3 (39). С. 15.

³ Там же. С. 16.

развития современных профессиональных качеств в результате непрерывного профессионального роста (профессиональной переподготовки и повышения квалификации), самообразования и самоорганизации. В-третьих, проблема более рациональной расстановки и использования кадрового состава в соответствии со способностями и профессионально-квалификационной подготовкой кадров, а также стимулирования качества и эффективности их служебной деятельности.¹

С учетом вышеизложенного представляется возможным сформулировать следующее определение: *механизм кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти* – это комплекс форм, методов и средств кадровой работы, используемый в процессе формирования и профессионального развития кадрового состава этих органов и направленный на достижение стратегических целей кадровой политики, закрепленных в ведомственном нормативном акте каждого из указанных органов власти.

Указанное определение необходимо законодательно закрепить в статье 2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и в проекте Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации», внося в них соответствующие изменения.

Из предложенного определения можно выделить следующие характерные признаки, присущие механизму кадрового обеспечения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия:

1. Механизм кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов представляет собой комплекс форм, методов и средств кадровой работы, реализация которого осуществляется посредством применения различных кадровых технологий работы с кадровым составом.

¹ Правовое обеспечение государственной службы в Российской Федерации: Учебник / Под общ. ред. И.Н. Барцица. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 189.

2. Эффективное использование комплекса форм, методов и средств кадровой работы обеспечит формирование профессионального кадрового состава контрольно-надзорных органов и его непрерывное профессиональное развитие.

3. Механизм кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов выступает основным способом достижения стратегических целей и решения практических задач кадровой политики.

В научных работах под мероприятиями по кадровому обеспечению государственных органов понимают определение потребностей государственных органов в кадрах; отбор и подготовку кандидатов на должности государственной службы; взаимодействие с образовательными учреждениями, осуществляющими подготовку, профессиональную переподготовку и повышение квалификации должностных лиц государственных органов; ведение статистического и персонального учета государственных служащих; информационно-правовое обеспечение деятельности государственных органов; методическое и организационное обеспечение психологического сопровождения различных видов государственной деятельности; создание нормативной базы прохождения государственной службы в органах власти; контроль исполнения нормативных правовых актов о служебной деятельности; аттестацию служащих и присвоение им классов чин; мобилизационную работу; работу по защите государственной тайны и секретного делопроизводства; наградную работу и т.д.¹

Представляется целесообразным рассмотреть организационно-правовые основы механизма кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов путем анализа порядка осуществления кадровой работы по формированию кадрового состава этих органов посредством использования различных кадровых технологий.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 44 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» под кадровой работой, в том числе и в сфере контрольно-надзорной деятельности, понимается:

¹ Орлов А.В. Кадровое обеспечение судебных органов: некоторые проблемные вопросы и пути их решения // Российский судья. 2017. № 1. С.39-40.

формирование кадрового состава в целях замещения должностей государственной гражданской службы; формирование кадрового резерва и работа по его эффективному использованию; подготовка проектов актов государственного органа, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу, порядком ее прохождения и прекращения; процедура оформления и выдачи служебных удостоверений государственных гражданских служащих; процесс ведения реестра государственных гражданских служащих в государственном органе; процесс ведения трудовых книжек государственных гражданских служащих; процесс ведения личных дел государственных гражданских служащих; организация работы по заключению договоров о целевом приеме и договоров о целевом обучении; организация и обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственных гражданских служащих; организация и обеспечение проведения аттестации государственных гражданских служащих; организация и обеспечение проведения квалификационных экзаменов государственных гражданских служащих; организация получения дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих; обеспечение должностного роста государственных гражданских служащих; обеспечение работы комиссии по урегулированию конфликтов интересов; организация и обеспечение проведения служебных проверок; организация процесса проверки достоверности представляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на гражданскую службу, в том числе процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну; организация процесса проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соблюдения гражданскими служащими ограничений, установленных федеральным законодательством; проведение консультаций гражданских служащих по правовым и иным вопросам гражданской службы; подготовка и внесение представителю нанимателя предложений о совершенствовании законодательства о государственной гражданской службе.

Следует отметить, что законодатель, хотя и отразил достаточно длинный перечень составных элементов кадровой работы, при этом не учитывает настоящих реалий, которые под воздействием современных потребностей общества и государства сформировались в служебной деятельности государственных органов. Поэтому указанный перечень не следует считать актуальной версией и полагать, что он носит исчерпывающий характер. Так, учитывая современную специфику и направления реформирования системы государственной службы и сферы контрольно-надзорной деятельности, в часть 1 статьи 44 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» необходимо внести изменения, дополнив ее пунктами следующего содержания:

«20. обеспечение применения системы мотивации государственных гражданских служащих, включающую в себя материальные и нематериальные меры воздействия; 21. обеспечение применения технологий привлечения, отбора и адаптации кандидатов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы; 22. обеспечение применения технологий «кадрового лифта» и карьерных траекторий; 23. обеспечение применения методики оценки квалификации и профессиональных качеств государственных гражданских служащих; 24. обеспечение применения методики эффективности и результативности деятельности государственных гражданских служащих; 25. обеспечение применения системы профессионального развития компетенций государственных гражданских служащих».

Следует отметить, что совершенствование методов кадровой работы как способа управления кадрами оказывает непосредственное влияние на развитие кадровых технологий, которые формируют показатели результативности профессиональной деятельности кадрового состава конкретных государственных органов.¹

¹ Рязанцева М.В., Субочева А.О. Анализ кадровых технологий в государственной гражданской службе Российской Федерации // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2014. № 11-3. С. 409.

В научной литературе представлены несколько точек зрения на определение термина «кадровые технологии».

В системе государственной службы кадровые технологии рассматриваются как комплекс задач управления кадровым составом государственного органа. Так, А.И. Турчинов рассматривает кадровые технологии в качестве средств управления качественными и количественными показателями персонала, способствующих достижению поставленных целей организации.¹

По мнению К.О. Магомедова, кадровые технологии представляют собой институт процесса эффективного управления кадрами государственных органов власти и практический показатель процесса оптимизации различных процедур кадровой работы.²

Вместе с тем, кадровые технологии служат средством реализации управленческих действий, позволяющих определять уровень соответствия личностных и профессиональных качеств работников занимаемой должности и потребностям организации.³

Применительно к сфере контрольно-надзорной деятельности под кадровыми технологиями предлагается понимать различные процедуры, составляющие содержание кадровой работы, направленные на управление качественными и количественными характеристиками кадрового состава контрольно-надзорных органов.

Применительно к прохождению государственной гражданской службы в контрольно-надзорном органе использование кадровых технологий регламентировано положениями Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». К их числу относят:

– конкурс, по результатам которого происходит поступление гражданина на государственную гражданскую службу в целях замещения должности или

¹ Управление персоналом: Учебник / Общ. ред. А.И. Турчинова. М.: Изд-во РАГС, 2002. С. 15.

² Магомедов К.О. Кадровые технологии в управлении персоналом государственной гражданской службы // Служба кадров и персонала. 2007. № 10. С. 94-98.

³ Иванова Л.Л. Кадровые технологии по формированию управленческого резерва: принципы, подходы, междисциплинарные проблемы применения // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. № 4. С. 15.

замещения иной должности государственной гражданской службы (статья 22 указанного Федерального закона);

– испытание, которое устанавливается на срок от одного месяца до одного года в целях проверки соответствия замещаемой должности, при заключении служебного контракта с гражданином, впервые поступающим на государственную гражданскую службу (статья 27 указанного Федерального закона);

– аттестация, которая проводится один раз в три года в целях установления соответствия гражданского служащего замещаемой им должности гражданской службы (статья 48 указанного Федерального закона);

– квалификационный экзамен, который проводится в целях оценки профессионального уровня гражданского служащего по его инициативе в срок не позднее чем через три месяца после дня подачи им соответствующего письменного заявления о присвоении классного чина гражданской службы (статья 49 указанного Федерального закона);

– должностной регламент, в соответствии с которым государственный гражданский служащий осуществляет свою профессиональную деятельность, ведь указанный документ является частью административного регламента государственного органа и утверждается представителем нанимателя (статья 47 указанного Федерального закона);

– кадровый резерв, который формируется из числа государственных гражданских служащих в целях замещения должностей гражданской службы различных уровней власти и управления (статья 64 указанного Федерального закона);

– ротация, которая осуществляется путем назначения государственных гражданских служащих на иные должности гражданской службы в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции (статья 60.1 указанного Федерального закона).

Согласно Указу Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹ предусматривается применение такой кадровой технологии, как формирование кадровых резервов посредством отбора, подготовки и карьерного роста кандидатов на замещение должностей гражданской службы и их активное практическое использование.

С научно-практической и функциональной точек зрения кадровый резерв рассматривается как наиболее подготовленная и перспективная в служебном отношении, обладающая высоким профессиональным, морально-волевым, интеллектуальным потенциалом часть государственных служащих, сформированная в конкурсном или ином порядке в целях их подготовки (повышения квалификации, профессиональной переподготовки) и последующего замещения должностей гражданской службы в порядке должностного роста.²

В соответствии со статьей 64 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» кадровый резерв формируется на двух уровнях власти: федеральном и региональном (на уровне субъекта РФ).

На федеральном уровне предусмотрено формирование двух видов кадрового резерва:

1) федерального кадрового резерва, который формируется федеральным государственным органом по управлению государственной службой для замещения должностей федеральной гражданской службы высшей, главной и ведущей групп;

2) кадрового резерва федерального государственного органа, который формируется соответствующим представителем нанимателя.

Следует отметить, что ранее, в связи с отсутствием федерального нормативно-правового акта, регулирующего порядок формирования кадрового резерва государственного органа, в научной литературе рассматривались

¹ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 г. № 601 // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

² Анисимов В.М. Кадровый резерв на государственной гражданской службе Российской Федерации: система формирования и эффективной реализации // Экономические стратегии. 2007. Т. 9. № 8. С. 79.

многочисленные подходы к принципам, механизмам формирования и практического использования данного кадрового резерва.

Сложившийся правовой пробел был устранен Указом Президента РФ от 01 марта 2017 г. № 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа»¹ (далее – Положение), в котором регламентированы различные аспекты формирования кадрового резерва государственного органа, в том числе осуществляющего контрольно-надзорные полномочия: цели, принципы, порядок формирования и порядок работы с этим резервом.

Согласно пункту 2 Положения формирование кадрового резерва государственного органа, в том числе контрольно-надзорного, происходит в целях обеспечения равного доступа граждан к федеральной государственной гражданской службе, своевременного замещения должностей этой службы, содействия должностному росту гражданских служащих и формирования высокопрофессионального кадрового состава.

В соответствии с пунктом 3 Положения принципами формирования кадрового резерва федерального государственного органа исполнительной власти, в том числе осуществляющего контрольно-надзорные полномочия, выступают:

- 1) гласность при формировании кадрового резерва;
- 2) соблюдение равенства прав гражданских служащих (граждан) при включении в кадровый резерв;
- 3) добровольность включения гражданских служащих (граждан) в кадровый резерв;
- 4) взаимосвязь должностного роста с результатами оценки профессионализма и компетентности гражданских служащих;
- 5) объективность оценки профессиональных и личностных качеств гражданских служащих (граждан), претендующих на включение в кадровый резерв;

¹ Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа: Указ Президента РФ от 01 марта 2017 г. № 96 (ред. от 10.09.2017) // СЗ РФ. 2017. № 10. Ст. 1473.

- б) приоритетность формирования кадрового резерва на конкурсной основе;
- 7) учет текущей и перспективной потребности в замещении должностей федеральной гражданской службы в конкретном органе;
- 8) персональная ответственность руководителя органа за качество отбора гражданских служащих (граждан) для включения в кадровый резерв и создание условий для их должностного роста.

В силу пункта 8 Положения включению в кадровый резерв контрольно-надзорного органа подлежат:

- 1) граждане – по результатам конкурса на включение в кадровый резерв и конкурса на замещение вакантной должности федеральной гражданской службы;
- 2) гражданские служащие – к ним применяются аналогичные основания для включения в кадровый резерв, что и к гражданам, но существуют также дополнительные основания: по результатам аттестации и в результате увольнения с федеральной гражданской службы, в случаях, предусмотренных действующим законодательством (например, по решению представителя нанимателя в случае сокращения должностей гражданской службы в государственном органе).

На каждого гражданского служащего (гражданина), включаемого в кадровый резерв контрольно-надзорного органа, должна быть подготовлена специальная справка по утвержденной Правительством РФ форме (пункт 44 Положения). Вместе с тем, сведения о гражданских служащих (гражданах), включенных в кадровый резерв контрольно-надзорного органа, должны быть размещены на официальном сайте этого органа и информационной системы в области государственной службы в сети «Интернет» (пункт 47 Положения).

Кроме того, гражданский служащий (гражданин), состоящий в кадровом резерве этого органа, должен проходить профессиональное развитие в соответствии с утвержденным индивидуальным планом (пункт 48 Положения).

Таким образом, принятие данного Положения следует считать эффективной мерой по совершенствованию административно-правового регулирования кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов

исполнительной власти, регламентирующей основные правовые и организационные вопросы формирования кадрового резерва этих органов.

Однако, рассматриваемое Положение не регулирует порядок формирования федерального кадрового резерва и работы с ним, и это создает правовую коллизию между положениями части 11 статьи 64 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Указом Президента РФ от 01 марта 2017 г. № 96.

На региональном уровне (на уровне субъекта РФ) предусмотрено формирование:

1) кадрового резерва субъекта РФ, который формируется государственным органом по управлению государственной службой субъекта РФ для замещения должностей гражданской службы субъекта РФ высшей, главной и ведущей групп и состоит из гражданских служащих (граждан), включенных в кадровые резервы государственных органов субъекта РФ;

2) кадрового резерва государственного органа субъекта РФ, который формируется соответствующим представителем нанимателя.

В силу части 12 статьи 64 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» порядок формирования кадрового резерва субъекта РФ и кадрового резерва государственного органа субъекта РФ и их использование утверждается нормативно-правовым актом субъекта РФ (например, Указ Губернатора Нижегородской области от 14 января 2014 г. № 1 «Об утверждении Положения о порядке формирования кадрового резерва Нижегородской области и кадрового резерва государственного органа Нижегородской области и работы с ними»¹).

Таким образом, формирование кадрового резерва субъекта РФ и кадрового резерва государственного органа субъекта РФ осуществляется посредством административно-правового регулирования этой сферы на региональном уровне (на уровне субъекта РФ).

¹ Об утверждении Положения о порядке формирования кадрового резерва Нижегородской области и кадрового резерва государственного органа Нижегородской области и работы с ними: Указ Губернатора Нижегородской области от 14 января 2014 г. № 1 (ред. от 30.12.2014) // Нижегородская правда. 2014. № 7 (25756).

Следует отметить, что утвержденный субъектом РФ порядок формирования указанных кадровых резервов может не соответствовать порядку, изложенному в Указе Президента РФ от 01 марта 2017 г. № 96.

Так, приведем основные отличия между положениями, содержащимися в Указе Президента РФ от 01 марта 2017 г. № 96 и Указе Губернатора Нижегородской области от 14 января 2014 г. № 1 (таблица № 5, приложение № 1).

Из анализа указанных нормативных актов следует, что порядок формирования кадрового резерва федерального государственного органа отличается от порядка формирования кадрового резерва государственного органа субъекта РФ. Например, отсутствие в нормативном акте субъекта РФ (в Указе Губернатора Нижегородской области от 14 января 2014 г. № 1) таких основополагающих принципов, как гласность, приоритетность формирования кадрового резерва на конкурсной основе, а также взаимосвязь должностного роста гражданских служащих с результатами оценки их профессионализма и компетентности, влечет за собой возникновение коррупционных рисков при формировании кадрового резерва государственных органов субъекта РФ. В Указе Губернатора Нижегородской области от 14 января 2014 г. № 1 не предусмотрено положение о запрете на включение в кадровый резерв государственного служащего, имеющего дисциплинарное взыскание, что можно считать прямым нарушением принципа объективности оценки профессиональных и личностных качеств гражданских служащих (граждан), имеющих право претендовать на включение в кадровый резерв. Указ Президента РФ от 01 марта 2017 г. № 96 подробно регламентирует порядок проведения конкурса на включение в кадровый резерв, в связи с чем, в отличие от Указа Губернатора Нижегородской области от 14 января 2014 г. № 1, не возникает необходимости использования норм иных нормативных актов. Порядок работы с кадровым резервом в федеральном государственном органе, в отличие от государственного органа Нижегородской области, включает в себя подготовку справки в электронном виде на каждого гражданского служащего (гражданина), включаемого в кадровый резерв, что с

организационной точки зрения систематизирует и упрощает работу с кадровым резервом.

Таким образом, по итогам проведенного анализа отличительных особенностей, изложенных в таблице № 5 (приложение № 1), в целях унификации административно-правового регулирования порядка формирования кадрового резерва на федеральном и региональном уровнях представляется целесообразным приведение содержания Указа Губернатора Нижегородской области от 14 января в соответствие с положениями, предусмотренными Указом Президента РФ от 01 марта 2017 г. № 96.

Вместе с тем, одним из важных направлений совершенствования административно-правового регулирования порядка формирования кадровых резервов на региональном уровне является принятие на федеральном уровне нормативно-правовых актов, закрепляющих единую методику организации работы по формированию и эффективному использованию этих резервов, а также подготовки и дополнительного обучения лиц, включенных в данные резервы¹.

Следует отметить, что Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не содержит нормы, посвященной резерву управленческих кадров, находящемуся под патронажем Президента РФ. Между тем именно данный резерв используется в большинстве случаев, когда необходимо подобрать высокопрофессионального кандидата на замещение вакантной должности государственной службы.

Работа по формированию резерва управленческих кадров стала осуществляться Правительством РФ и Администрацией Президента РФ в рамках исполнения перечня поручений Президента РФ от 1 августа 2008 г. № Пр-1573².

¹ Нестеров А.Г. Кадровому резерву – особую заботу аппарата полпреда // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2011. № 1. С. 11.

² О формировании резерва управленческих кадров (официальный сайт Президента РФ) // URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/page/72> (дата обращения: 10.02.2016).

Указом Президента РФ от 09 февраля 2013 г. № 126¹ утвержден порядок деятельности Комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров.

Данный резерв представляет собой базу данных высокопрофессиональных и перспективных сотрудников федеральных органов исполнительной власти, государственных органов субъектов Российской Федерации, а также государственных корпораций и организаций (их перечень определяется Правительством Российской Федерации), рекомендованных в установленном порядке руководителем соответствующего государственного органа и организации. Федеральный резерв управленческих кадров включает в себя три уровня:

1) высший уровень – руководящий состав государственных органов федерального и регионального уровней, а также государственных корпораций и организаций;

2) базовый уровень – руководители среднего уровня государственных органов федерального и регионального уровней, а также государственных корпораций и организаций;

3) перспективный уровень – государственные служащие, а также сотрудники государственных корпораций и организаций в возрасте до 35 лет.

При этом общая численность лиц, включенных в данный резерв, по состоянию на 10 апреля 2017 года составляет 1 997 человек, из них 396 резервистов в высшем уровне; 711 – в базовом уровне; 890 – в перспективном уровне.²

По мнению профессора В.М. Анисимова, в Российской Федерации впервые осуществляется масштабная работа по формированию общероссийского резерва управленческих кадров³. Однако представляется целесообразным внесение

¹ О Комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров: Указ Президента РФ от 09 февраля 2013 г. № 126 (ред. от 18.10.2017) // СЗ РФ. 2013. № 6. Ст. 500.

² Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров // URL: <https://gosszluzhba.gov.ru/rezerv> (дата обращения: 10.02.2016).

³ Анисимов В.М. Государственная политика в области формирования и эффективного использования резерва управленческих кадров // Право и управление. XXI век. 2010. № 4. С. 4.

соответствующих изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» относительно установления взаимосвязи резерва управленческих кадров с таким правовым институтом гражданской службы, как кадровый резерв¹.

В настоящее время государственные органы, в том числе реализующие контрольно-надзорные полномочия, могут использовать так называемые инновационные кадровые технологии, которые представляют собой новые современные способы управления кадровым составом.

Под инновационной кадровой технологией понимается итоговый результат внедрения кадровой инновации, которая влечет за собой изменение кадровой работы объекта управления и получение социального, экономического, природного или иного вида эффекта.²

Вместе с тем кадровые инновации направлены на совершенствование кадрового потенциала и повышение эффективности кадровой работы государственных органов, что обуславливает наличие следующих инновационных кадровых технологий³:

– аутплейсмент, предполагающий помощь в трудоустройстве увольняемых служащих и включающий в себя несколько основных процедур, к которым относятся: оказание поддержки увольняемому в разработке стратегии поиска новой работы, рекомендации по наиболее эффективному прохождению испытательного срока на новом рабочем месте;

– ассесмент, подразумевающий под собой разработанную стандартную систему многоаспектной оценки профессиональных и личностных качеств государственных служащих, которая используется в целях подбора, направления на дополнительное профессиональное обучение и развития кадрового состава;

¹ Нестеров А.Г. Кадровому резерву – особую заботу аппарата полпредства // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2011. № 1. С.11.

² Лукьянова Т.В. Управление инновациями в кадровой работе: Учебно-практическое пособие. М.: Проспект, 2012. С. 39.

³ Гайдукова И.Б. Новые кадровые технологии как средство повышения эффективности деятельности государственных и муниципальных служащих // Актуальные проблемы социально-гуманитарного и научно-технического знания. 2016. № 3 (8). С. 37-38.

– аутсорсинг, предполагающий передачу определенных функций государственных органов иным организациям или специалистам, например, создание информационных систем управления, подбор и профессиональное обучение кадров, обеспечение внедрения информационных технологий и т.п.;

– компетентностный подход, в рамках которого оценка профессионализма государственных служащих осуществляется не по их квалификации, а по компетенции, т.е. по оценке диапазона имеющихся профессиональных знаний, умений и навыков, которые возможно применять в других сферах деятельности;

– информационные технологии, к которым можно отнести, например, создание государственной автоматизированной информационной системы «Управление»¹, обеспечивающей сбор, учет и обработку данных государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, по количеству проверок и выявленных правонарушений, объему финансовых средств, количеству контролеров.

В целом, кадровые технологии механизма кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов, по своей сути, выступают в качестве содержательной части кадровой работы и выполняют определенные организационно-управленческие функции. Во-первых, они осуществляют прямое воздействие на качественные и количественные показатели кадрового состава государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия. Во-вторых, кадровые технологии определяют уровень соответствия личностных и профессиональных качеств работников замещаемой должности государственной службы. В-третьих, посредством их применения решаются задачи управления кадровым составом контрольно-надзорных органов.

В настоящее время в качестве основных проблем процесса формирования качественного кадрового состава государственных органов², в том числе осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, можно выделить:

¹ Государственная автоматизированная информационная система «Управление» // URL: <http://gasu.gov.ru/knd> (дата обращения: 10.02.2016).

² Петров Ю.Е., Лакшин М.И. Механизмы реализации государственной военно-кадровой политики // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2015. № 3-4. С. 214.

отсутствие единой системы управления кадровым составом (отсутствие стандартов деятельности и отсутствие мер по обеспечению применения современных кадровых технологий); отсутствие инструментов ответственности и контроля за принятыми кадровыми решениями; отсутствие необходимой компетенции работников кадровых служб государственных органов.

В части 1 статьи 60 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закреплены основные принципы формирования кадрового состава государственной гражданской службы, которые включают:

1. Назначение на должность гражданских служащих с учетом их профессиональных заслуг в служебной деятельности и деловых качеств.

Указанный принцип был заимствован из практического опыта зарубежных стран (США и Англии), где он называется «мерит-систем», а система государственной службы там именуется «меритократией», т.е. властью заслуг и заслуженных людей.¹ Данный принцип предполагает строгий документационный учет кадровыми службами профессиональных заслуг гражданских служащих и их деловых качеств.

2. Совершенствование профессионального мастерства служащих.

«Профессиональное мастерство» является новой категорией, используемой в содержании рассматриваемого Федерального закона, но не имеющей официального толкования. Предполагается, что введение указанного принципа формирования кадрового состава направлено на дополнение одного из базовых принципов гражданской службы «профессионализма и компетентности государственных служащих».² Совершенствование профессионального мастерства гражданских служащих предполагает их непрерывное профессиональное развитие, а также ротацию, оценку результатов профессиональной деятельности посредством прохождения аттестации и сдачи квалификационного экзамена.

¹ Черепанов В.В., Иванов В.П. Основы государственной и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008. С. 406.

² Там же. С. 406.

Вместе с тем часть 2 статьи 60 указанного Федерального закона выделяет приоритетные направления формирования кадрового состава государственной гражданской службы, к которым относятся: подготовка специализированных кадров для гражданской службы и прохождение ими дополнительного профессионального обучения в соответствии с программами профессионального развития; оказание содействия должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе; проведение ротации гражданских служащих; формирование на конкурсной основе кадрового резерва и его дальнейшее эффективное использование; проведение аттестации и квалификационного экзамена гражданских служащих в целях оценки результативности их профессиональной деятельности; применение современных кадровых технологий.

Кроме того, помимо законодательно закрепленных направлений по формированию кадрового состава государственной службы, в научной литературе рассматриваются различные пути по его качественному укреплению, к числу которых можно отнести:

1. Обеспечение на основе конкурса равного доступа граждан РФ к государственной службе (на основе применения различных кадровых технологий более тщательный отбор наиболее подготовленных и перспективных работников).
2. Повышение профессионализма служащих (обеспечение непрерывного профессионального образования и учет его результатов в карьерном росте).
3. Оптимизация кадрового состава (более рациональное распределение кадров на основе анализа профессионально-личностных качеств работников с учетом их интересов и потребностей государственного органа).
4. Создание системы социально-правовой защиты служащих (обеспечение более высокой оплаты труда в соответствии со степенью ответственности, стимулирование качества и эффективности служебной деятельности).
5. Создание позитивного имиджа государственной службы (повышение доверия к ней со стороны граждан, обеспечение контроля со стороны гражданского общества).

6. Формирование у служащих чувства гражданского долга и персональной ответственности за выполняемую служебную деятельность.¹

Практическая реализация указанных мер позволит обеспечить стабильность кадрового состава с учетом соблюдения баланса интересов контрольно-надзорного органа и его служащих.

Следует также отметить, что при осуществлении функций государственного органа не исключается возможность возникновения коррупционных рисков. Основой обеспечения эффективной реализации кадровой стратегии, наряду с организацией неукоснительного исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, выступает деятельность по профилактике коррупционных правонарушений посредством выработки у гражданских служащих нетерпимого отношения к коррупции и понимания неотвратимости наказания за совершение коррупционных правонарушений.²

В связи с чем при формировании кадрового состава контрольно-надзорных органов особое внимание должно уделяться проводимой кадровыми службами антикоррупционной воспитательной работе. Так как данная деятельность кадровых служб является одной из ключевых мер по профилактике коррупционных правонарушений, ее исполнение должно находиться на особом контроле. Поэтому в целях совершенствования антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы планируется разработка и применение методики оценки эффективности деятельности кадровых служб федеральных органов исполнительной власти, в том числе осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, по профилактике коррупционных правонарушений³.

¹ Правовое обеспечение государственной службы в Российской Федерации: Учебник / Под общ. ред. И.Н. Барцица. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 201-202.

² Методические рекомендации по стратегическому управлению кадрами государственной гражданской службы Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://deppolitiki.admhmao.ru/upload/iblock/9bc/metodicheskie-rekomendatsii-po-strategicheskomu-upravleniyu-kadrami-gosudarstvennoy-grazhdanskoy-služby-rossiyskoy-federatsii.pdf> (дата обращения: 05.12.2016).

³ Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2016 г. № 1919-п // СЗ РФ. 2016. № 38. Ст. 5604.

В целом эффективное применение принципов, приоритетных направлений по формированию и путей по укреплению кадрового состава способно решить главную проблему в сфере контрольно-надзорной деятельности – формирование профессионального и компетентного аппарата гражданских служащих контрольно-надзорных органов.

Особый научный интерес представляет статистическое исследование современного количественного и качественного состояния кадрового состава федеральных органов исполнительной власти, в том числе осуществляющих контрольно-надзорные полномочия.

Анализ будет осуществляться на основании официальных данных по состоянию на 1 октября 2016 г.¹ и охватывать следующие количественные и качественные характеристики кадрового состава федеральных органов исполнительной власти: численность, пол, возраст, уровень образования.

По численности, полу и уровням управления кадровый состав федеральных органов исполнительной власти представлен в таблице № 6 (приложение № 1). В федеральных государственных органах исполнительной власти трудится 416812 человек. При этом большая часть кадрового состава представлена сотрудниками женского пола (70,8 %), мужчин меньше более чем в 2 раза (29,2 %). На федеральном уровне количество женщин в органах исполнительной власти ненамного превышает количество мужчин, разница между ними составляет 13,8 %. А на региональном уровне в указанных органах наблюдается существенное преимущество женщин (71,9 %) по сравнению с мужчинами (28,1 %).

Возрастная характеристика государственных служащих федеральных органов исполнительной власти представляет собой следующую картину, отраженную в таблице № 7 (приложение № 1). В федеральных государственных органах исполнительной власти процент молодых специалистов в возрасте до 30 лет составляет 22,9 %; от 30 до 39 – 34,5 %. Работников предпенсионного и

¹ Бюллетень «Состав работников, замещающих государственные (муниципальные) должности и должности государственной гражданской (муниципальной) службы по полу, возрасту, стажу работы, образованию» (по состоянию на 1 октября 2016 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1237818141625 (дата обращения: 10.02.2016).

пенсионного возраста в федеральных государственных органах исполнительной власти: от 50 до 59 лет – 17,8 %; от 60 до 65 лет – 2,7 %; старше 65 – 91 человек. На федеральном уровне в органах исполнительной власти молодых специалистов в возрасте до 30 лет – 23,2 %, а предпенсионного и пенсионного возраста от 50 до 59 лет – 20,3 %; от 60 до 65 лет – 5,9 %, старше 65 лет – 0,2 %. На региональном уровне в данных органах молодых специалистов (до 30 лет) меньше, чем на федеральном уровне – 22,8 %, а также меньше лиц предпенсионного и пенсионного возраста: от 50 до 59 лет – 17,6 %; от 60 до 65 лет – 2,5 %, старше 65 лет – 26 человек.

С точки зрения стажа кадровый состав федеральных органов исполнительной власти представлен в таблице № 9 (приложение № 1). В федеральных государственных органах исполнительной власти наибольшее количество государственных служащих имеет стаж от 15 до 25 лет – 21,8 %; от 1 года до 5 лет – 21,7 %. Опытных кадров, имеющих стаж работы 25 лет – 10,6 %. На федеральном уровне служащих в органах исполнительной власти со стажем работы от 1 года до 5 лет – 23,2 %; от 5 до 10 лет – 21,6 %; от 25 лет и более – 15,4%. На региональном уровне в данных органах 21,6 % лиц имеют стаж от 1 года до 5 лет; 22,1 % – стаж от 15 до 25 лет; 10,3 % – стаж 25 лет и более.

По уровню профессионального образования государственных служащих сложилась следующая ситуация, представленная таблице № 9 (приложение № 1). Высшего образования имеют 92,6 % государственных служащих федеральных государственных органов исполнительной власти, среди них процент лиц, имеющих ученую степень кандидата наук, составляет 0,9 %, а доктора наук – 0,1 %. На федеральном уровне в органах исполнительной власти показатель наличия высшего образования составляет 96,9 %, чуть меньше на региональном уровне – 92,3 %. Показатели наличия ученой степени у служащих на федеральном уровне в указанных органах выше (кандидатов наук – 6,6 %; докторов наук – 0,6 %), чем на региональном (кандидатов наук – 0,4 %; докторов наук – 71 человек).

Представленная статистическая информация позволяет прийти к следующим выводам относительно фактического состояния количественных и качественных характеристик кадрового состава федеральных органов исполнительной власти, в том числе осуществляющих контрольно-надзорные полномочия:

1. Общая численность государственных служащих предполагается достаточной для обеспечения служебной деятельности, однако представляется целесообразным уравновесить численность служащих женского и мужского пола.

2. Рассматривается необходимым привлечение к исполнению служебной деятельности молодых специалистов в возрасте до 35 лет, что, в свою очередь, позволит снизить показатели среднего возраста государственных служащих.

3. Предполагается необходимым сокращение существенного разрыва между показателями стажа работы до 1 года и от 1 до 5 лет.

4. Необходимо привлекать на государственную службу наибольшее число лиц, имеющих высшее образование, в том числе ученую степень кандидата или доктора наук (особенно на региональном уровне).

Таким образом, на основе анализа приведенных статистических данных, можно говорить о том, что основной кадровой задачей федеральных органов исполнительной власти, в том числе осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, является непрерывное совершенствование количественных и качественных характеристик их кадрового состава.

В условиях реформирования сферы контрольно-надзорной деятельности практическая реализация механизма кадрового обеспечения находит отражение в процессе оптимизации структуры и количества контрольно-надзорных органов в результате их реорганизации, а также сокращения штатной численности кадрового состава.

Предполагается, что процесс оптимизации позволит устранить системную проблему в сфере контрольно-надзорной деятельности – дублирование

контрольно-надзорных функций в отношении одного и того же объекта различными государственными органами¹.

По мнению министра РФ по вопросам открытого правительства М. Абызова, деятельность указанных контрольно-надзорных ведомств в рамках реформы может быть оптимизирована, а образующаяся в результате реорганизации экономия ресурсов, в том числе финансовых средств, может быть использована в целях повышения заработной платы инспекторского состава.²

Следует отметить, что в соответствии с положениями Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предполагается создание в РФ специализированного органа – федерального государственного органа по управлению государственной службой. Каждый орган государственного управления должен иметь нормативно определенную компетенцию, обеспечивающую качественное выполнение функций государственного управления³. В компетенцию федерального органа по управлению государственной службой входит: оказание методологической помощи государственным органам путем формирования справочника квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, необходимым для замещения должностей гражданской службы (часть 8 статьи 12 указанного Федерального закона); утверждение примерных должностных регламентов (часть 5 статьи 47 указанного Федерального закона); координация подготовки кадров для гражданской службы (часть 3 статьи 61 указанного Федерального закона); формирование федерального кадрового резерва (часть 2 статьи 64 указанного Федерального закона) и др.

Вместе с тем в части 6 статьи 71 указанного Федерального закона устанавливается, что до образования данного органа по управлению

¹ Домрачев Д.Г. Основные проблемы оптимизации контрольно-надзорной деятельности в свете Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 г. // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2015. № 1. С. 93.

² Контрольно-надзорные органы оптимизируют // Официальный сайт газеты «Известия» [Электронный ресурс]. URL: <http://iz.ru/news/653412> (дата обращения: 21.12.2016).

³ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 38.

государственной службой его задачи и функции осуществляются соответствующими государственными органами.

Каждый государственный орган, в том числе каждый федеральный контрольно-надзорный орган исполнительной власти, имеет определенную организационную структуру, которая рассматривается как совокупность его подразделений, схема распределения между ними функций и полномочий, система этих подразделений, урегулированных нормами права. В структуре органа исполнительной власти выделяют пять видов структурных подразделений: руководство, которое включает в себя руководителя (главу, начальника, председателя), его первого заместителя и заместителей, членов коллегии; отраслевые структурные подразделения, которые по предметам своего ведения наделены распорядительными полномочиями по отношению к подчиненным объектам; функциональные структурные подразделения, которые специализируются на осуществлении определенных функций внутриаппаратного управления (например, отдел кадров, бухгалтерия) и не наделены распорядительными полномочиями; контрольно-надзорные структурные подразделения, которые призваны обеспечивать законность и дисциплину в деятельности аппарата органа исполнительной власти и подведомственных ему организаций (например, контрольно-ревизионные подразделения, диспетчерские и юридические службы); вспомогательные обслуживающие подразделения, которые не отражают специфики функций и полномочий органа исполнительной власти (например, канцелярия, архив, хозяйственные подразделения или отделы).¹

В настоящее время функции по управлению государственной службой и кадровому обеспечению контрольно-надзорных органов, как правило, выполняются их функциональными структурными подразделениями – кадровыми службами. Представляется возможным проанализировать положение кадровых служб в структуре центрального аппарата контрольно-надзорных органов на примере федеральных органов исполнительной власти, представленных в таблице № 10 (приложение № 1).

¹ Братановский С.Н. Административное право: Учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. С. 156.

Анализ нормативных документов, регламентирующих организацию деятельности кадровых служб указанных органов, позволяет сделать следующие выводы:

1. Наименование кадровой службы определяется самим контрольно-надзорным органом. Полагаем, что наиболее правильным наименованием кадровой службы является Управление государственной службы и кадров, которое соотносится с наименованием федерального органа по управлению государственной службой.

2. Различаются структура и численный состав кадровых служб, которые устанавливаются контрольно-надзорными органами с учетом их штатного расписания. Например, в Ространснадзоре в административное управление входит отдел государственной службы и кадров, по сути реализующий полномочия кадровой службы (аналогичная ситуация сложилась и в Роструде). В других контрольно-надзорных органах кадровые службы представлены в качестве самостоятельных структурных подразделений этих органов, что, с учетом объема кадровой работы, представляется более логичным.

Однако концентрация функций по кадровому обеспечению контрольно-надзорных органов только в рамках их кадровых служб способствует возникновению коррупционных рисков, например, замещению государственных должностей не на основании профессиональных способностей кандидатов, а в результате личных предпочтений должностных лиц указанных органов. Кроме того, кадровые службы не всегда способны надлежащим образом обеспечить не только комплектование органов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, компетентными кадрами, но и организовать их непрерывное профессиональное образование в целях повышения эффективности служебной деятельности.

С учетом вышеизложенного в условиях проведения комплексной реформы контрольно-надзорной деятельности представляется целесообразным создание в федеральном органе по управлению государственной службой в качестве отраслевого структурного подразделения специального управления

(департамента) по кадровому обеспечению федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти (далее – Управление).

Целью создания данного Управления является обеспечение реализации в пределах предоставленной компетенции государственной кадровой политики в федеральных контрольно-надзорных органах исполнительной власти.

Задачами Управления выступают: централизованное управление кадровым обеспечением федеральных органов исполнительной власти, наделенных контрольно-надзорными полномочиями, а также осуществление специализированного контроля за деятельностью кадровых служб указанных органов.

Под функциями Управления следует понимать основные направления его деятельности, осуществление которых позволит решить поставленные перед ним задачи¹. Функции Управления предлагается рассматривать по аналогии с основными функциями органов исполнительной власти (государственного управления), к числу которых относят: информационное обеспечение деятельности, прогнозирование и моделирование, планирование, организация, распорядительство, руководство, координация, контроль и регулирование².

Для достижения поставленной цели и решения текущих задач Управление может осуществлять следующие функции:

1. Информационное обеспечение деятельности – сбор, получение, обработка и анализ информации от кадровых служб федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, которая необходима для осуществления деятельности Управления; составление и ведение единого реестра должностей государственной службы, необходимых для замещения компетентными кадрами.

2. Прогнозирование потребности в кадрах и совершенствовании кадрового потенциала контрольно-надзорных органов.

¹ Административное право России: Учебник / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Килясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 118.

² Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 39-41.

3. Планирование количественного состава государственных служащих, которые ежегодно будут проходить профессиональную переподготовку и повышение квалификации.

4. Организацию кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов, прохождение государственной службы в органах, наделенных контрольно-надзорными полномочиями.

5. Распорядительство – текущее регулирование отношений, возникающих в процессе осуществления деятельности Управления (например, принятие решения о реализации необходимых мер по предотвращению конфликта интересов в деятельности контрольно-надзорных органов).

6. Руководство – установление общих правил и нормативов деятельности Управления (например, обеспечение соблюдения государственными служащими органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции, принципов служебного поведения).

7. Координацию – согласование деятельности кадровых служб контрольно-надзорной органов для достижения поставленной цели и решения текущих задач Управления.

8. Контроль – осуществление контроля за качеством деятельности кадровых служб контрольно-надзорных органов.

9. Регулирование – определение порядка согласования кандидатуры претендента на замещение государственной должности в контрольно-надзорном органе; определение правил работы специальной комиссии по урегулированию конфликта интересов.

В рамках рассматриваемой инициативы предлагается проанализировать зарубежный опыт управления сферой кадрового обеспечения государственной службы. Так, в США создан специализированный государственный орган – Управление кадровой службы, которое решает целый комплекс вопросов в сфере организации кадровой деятельности различных государственных органов, осуществляет подбор и отбор кандидатов для работы на соответствующих государственных должностях. В Канаде действует Комиссия по вопросам

государственной службы, которая реализует исключительные полномочия по назначению лиц на государственную должность или контролю за внутренними назначениями в системе государственной службы, проводит служебные ревизии. В Великобритании решением кадровых вопросов государственной службы занимается непосредственно министр по делам государственной службы. В Японии осуществляет работу Палата по делам персонала при Кабинете министров – специализированный, созданный на уровне министерств, государственный орган, который проводит конкурсы и экзамены, назначает и увольняет государственных служащих, направляет на профессиональное обучение, применяет взыскания и защищает их интересы, осуществляет контроль за их служебным положением.¹

Таким образом, в настоящее время в зарубежных странах созданы и успешно функционируют государственные органы, наделенные специальным статусом и исключительными полномочиями в решении различных кадровых вопросов государственной службы. В результате своей деятельности указанные органы не только минимизируют возникновение коррупционных рисков в сфере государственного управления, но и эффективно реализуют свои полномочия по обеспечению компетентными кадрами различные государственные органы, что, в свою очередь, повышает профессиональный уровень государственной службы в целом.

На основании вышеизложенного следует признать обоснованной и целесообразной необходимость создания в России федерального органа по управлению государственной службой, специальное структурное подразделение которого бы на централизованных началах могло осуществлять регулирование в сфере кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти и проводить контрольные мероприятия в отношении деятельности кадровых служб данных органов.

¹ Государственная служба в странах основных правовых систем мира. Том 1 / Под ред. А.А. Демина. М. Книгодел, 2010. С. 50-51, 54-57.

Подводя итог анализу положений текущего параграфа, следует отметить, что практическая реализация механизма кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов является сложным, многофункциональным процессом, эффективность и результативность которого может быть достигнута только при единовременном комплексном осуществлении нормативно-правовых, организационных, научно-образовательных, экономических и материально-технических мероприятий в сфере контрольно-надзорной деятельности.

Одним из факторов, способствующих эффективной реализации механизма кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, является совершенствование его административно-правового регулирования путем разработки рекомендаций по повышению профессионального уровня государственных гражданских служащих данных органов.

§ 2. Совершенствование административно-правового регулирования механизма кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти на основе разработки рекомендаций по повышению профессионального уровня государственных гражданских служащих

Неотъемлемой частью механизма кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти следует признать высокий профессиональный уровень и подготовку государственных гражданских служащих этих органов.

Эффективное внедрение механизма кадрового обеспечения в деятельности контрольно-надзорных органов невозможно без рассмотрения и разрешения проблем, сложившихся в этой сфере.

В настоящее время в сфере кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти существуют проблемные вопросы, влияющие на степень эффективности контрольно-надзорной

деятельности, к числу которых относятся: динамика сокращения численности инспекторского состава контрольно-надзорных органов; отсутствие соответствующего профессионального уровня у должностных лиц контрольно-надзорных органов, необходимого для эффективного выполнения ими своих трудовых обязанностей; отсутствие единого справочника квалификационных требований к замещению должностей инспекторского состава контрольно-надзорных органов¹.

На данный момент на федеральном уровне насчитывается более 30 федеральных контрольно-надзорных органов, действует более 96 тыс. инспекторов².

Вместе с тем официальная статистика позволяет выявить следующие тенденции³ осуществления контрольно-надзорной деятельности, представленные в таблице № 11 (приложение № 1):

– общее количество проверок ежегодно сокращается. Так, в 2016 г. их количество уменьшилось по сравнению с 2015 г. на 15 %, в 2015 г. по сравнению с 2014 на 0,9 %, а в 2014 г. по сравнению с 2013 г. на 9 %. Общее количество проверок в 2016 г. по сравнению с 2013 г. сократилось на 22 %;

– количество проверок существенно снизилось за счет их сокращения на федеральном уровне. В 2016 г. по сравнению с 2013 г. их количество уменьшилось на 39 %;

– количество проверок на региональном уровне также сократилось. В 2016 г. по сравнению с 2015 г. число проверок на региональном уровне уменьшилось на 24 %, а общее сокращение региональных проверок в 2016 г. по сравнению с 2013 г. составило 20 %;

¹ Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации : аналит. докл. / колл. авт.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. С. 69-70.

² План мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016-2017 годы: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01 апреля 2016 г. № 559-р // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 2016. 6 апреля.

³ Расчеты автора по данным мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов, размещенным в государственной автоматизированной информационной системе «Управление» // URL: <http://gasu.gov.ru/knd> (дата обращения: 24.01.2017).

– основная масса проверок осуществляется на федеральном уровне. В период с 2013 г. по 2016 г. на федеральные органы власти пришлось 67 % всех проведенных проверок. Но доля проверок за аналогичный период на федеральном уровне снизилась с 75 % до 59 %, а на региональном уровне стабилизировалась в пределах одного показателя – 21 %.

На федеральном уровне примерно 90 % общего количества проверок¹, проводимых в Российской Федерации, является следствием реализации контрольно-надзорных полномочий органов, представленных в таблице № 12 (приложение № 1).

В целях определения обеспеченности кадровыми ресурсами представляется целесообразным также проанализировать представленную в таблице № 13 (приложение № 1) статистическую информацию об общей численности государственных служащих и количестве инспекторов², непосредственно осуществляющих контрольно-надзорные функции в указанных органах власти.

Проанализировав показатели приведенных выше таблиц, можно сделать следующие выводы:

– наиболее высокий показатель сокращения количества проверок у МЧС (по отношению к 2013 году сокращение составило 64 %), но ФТС и Роструд, в свою очередь, в 2016 году увеличили число проводимых проверок, тем самым их показатели составили 23,9 % и 2,2 % соответственно;

– наблюдается тенденция ежегодного роста общей численности работников контрольно-надзорных органов. Исключением являются ФНС и МВД, где сокращение численности по состоянию на конец 2016 года составило 336 и 854 человека соответственно;

– можно отметить специфику уменьшения количества инспекторов в большинстве органов власти. Но в МВД, ФТС, Ространснадзоре, ФАС

¹ Расчеты автора по данным мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов, размещенным в государственной автоматизированной информационной системе «Управление» // URL: <http://gasu.gov.ru/knd> (дата обращения: 24.01.2017).

² Расчеты автора по данным мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов, размещенным в государственной автоматизированной информационной системе «Управление» // URL: <http://gasu.gov.ru/knd> (дата обращения: 24.01.2017).

наблюдается увеличение штатных единиц на 2213, 485, 10 и 394 человека соответственно;

– особое внимание заслуживают чрезвычайно низкие показатели процентного соотношения количества инспекторов к общей численности работников контрольно-надзорных органов. Так, в 2016 году максимальный показатель такого соотношения наблюдается у ФНС и составляет 16,9 %, а минимальный у Росздравнадзора – 0,8 %;

– наблюдается существенная разница в функциональной нагрузке на инспекторов в различных государственных органах. Так, на работников Роструда, реализующих контрольно-надзорные функции, приходится самое большое количество проверок – в среднем 63 проверки на человека, затем идут Росздравнадзор – 27 проверок, Ростехнадзор – 25, Роспотребнадзор – 21, МЧС – 17, Ространснадзор – 16, ФНС – 9, Россельхознадзор – 9, Росприроднадзор – 8, МВД – 5, ФТС – 4, ФАС – 1.

Следует отметить, что выявленные различия в показателях работы рассматриваемых государственных органов могут быть обусловлены спецификой и объемом возложенных на них контрольно-надзорных полномочий, а также количественным составом подконтрольных субъектов.

Необходимо констатировать, что отсутствие специалистов, обладающих практическими знаниями и опытом работы в области организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности, является системной проблемой в области подготовки кадров для контрольно-надзорных органов.

В целом кадровый ресурс контрольно-надзорных органов должен отвечать определенным требованиям: быть объективно обусловленным и обоснованным, подготовленным с учетом объективных закономерностей и тенденций общественного развития и деятельности людей; быть социально мотивированным, идти от потребностей, запросов и интересов людей, отвечать им и вызывать понимание, поддержку целей, стремление воплотить их в жизнь; быть обеспеченным в ресурсном отношении как с интеллектуальной, так и с материальной стороны, основываться на реальном потенциале, привязываться к

конкретным условиям и факторам общественной жизнедеятельности; быть системно организованным, включать в себя в определенной последовательности цели стратегические, оперативные и тактические, общие и частные, главные и обеспечивающие, конечные и промежуточные, отдаленные, близкие и непосредственные и т.д.¹.

Проведение мероприятий по кадровому обеспечению контрольно-надзорных органов предполагает выявление потребности в квалифицированных кадрах; интенсивное сотрудничество с образовательными организациями высшего образования; информационно-правовое, материально-техническое, организационно-методическое обеспечение контрольно-надзорной деятельности; аттестацию служащих контрольно-надзорных органов, сдачу квалификационного экзамена и т.д.

Аттестация и квалификационный экзамен являются правовыми способами оценки деятельности и профессионального уровня гражданских служащих органов исполнительной власти, в том числе осуществляющих контрольно-надзорные полномочия. В связи с чем представляется необходимым кратко остановиться на их сравнительном анализе. В качестве единых положений, присущих аттестации и квалификационному экзамену, можно назвать: одно основание – наличие государственно-служебных отношений, связанных с прохождением гражданской службы; принятие нанимателем или его представителем соответствующего решения; возможный единый субъект проведения аттестации или квалификационного экзамена – аттестационная комиссия; единый объект оценки – гражданский служащий, подлежащий аттестации или сдаче квалификационного экзамена². Отличительные особенности рассматриваемых процедур представлены в таблице № 14 (приложение № 1).

Таким образом, на основании приведенных в таблице сведений можно сделать вывод о том, что аттестация и квалификационный экзамен имеют ряд

¹ Миронов Р.Г. Современная система управления органов внутренних дел и органов исполнения уголовных наказаний и пути повышения эффективности организации взаимодействия // Человек: преступление и наказание. 2009. № 3. С. 66.

² Башуров В.Б. Отграничение квалификационного экзамена от аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации // Современное право. 2011. № 11. С. 83.

существенных отличительных особенностей. Прежде всего, предмет оценки при проведении аттестации значительно шире, чем при сдаче квалификационного экзамена. Кроме того, результаты прохождения аттестации могут повлечь наступление таких неблагоприятных правовых последствий для гражданского служащего, как понижение в должности гражданской службы, а в случае отказа от перевода на другую должность – освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы.

Следует отметить, что если на сегодняшний день законодательством предусмотрены способы оценки профессионального уровня гражданских служащих, то никаких комплексных и целостных рекомендаций по его повышению по-прежнему нет.

Понятие «профессиональный уровень» тесно связано с понятием «профессиональная компетентность», которую можно рассматривать как способности и умения действовать в рамках своей профессии и квалификации. Профессиональный уровень представляет собой отдельный этап формирования профессионализма конкретного работника, должностного лица, государственного служащего, характеризующийся определенным профессионально необходимым набором качеств, знаний и умений.

Профессиональный уровень гражданских служащих напрямую влияет и на престиж института государственной гражданской службы, в связи с чем опытный руководитель всегда ставит в число первоочередных мер задачи подбора кадров по соответствующим критериям и стимулирования работников к профессиональному росту.

Способы повышения профессионального уровня могут быть разными, их содержание зависит, прежде всего, от сферы профессиональной деятельности. В одних случаях достаточно использовать специальную научную литературу, исследующую, например, особенности прохождения государственной гражданской службы, в других – необходимо формировать, закреплять и расширять практические навыки работы путем непосредственного участия в какой-либо деятельности.

Профессиональный уровень должностных лиц контрольно-надзорных органов характеризуется знанием общих положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», четким пониманием процедуры проведения плановых и внеплановых проверок, строгим соблюдением установленных законом сроков проведения проверок, ограничений при проведении проверок, принятием обоснованных мер в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверок, исполнением обязанностей при проведении проверок и многими другими параметрами оценки.

Профессиональный уровень не может оставаться неизменным у гражданского служащего, реализующего контрольно-надзорные полномочия. Развитие общественных отношений обуславливает необходимость совершенствования профессиональных знаний, навыков и умений должностных лиц государственных органов. Кроме того, длительное осуществление одних и тех же полномочий на прежней должности тормозит профессиональное развитие служащих и постепенно снижает производительность и качество их труда, делает профессиональные навыки архаичными и не способными адаптироваться к изменениям, происходящим в определенных областях.

Согласно пункту 6 статьи 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий обязан поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей. Отказ должностного лица от повышения профессионального уровня квалифицируется в качестве нарушения служебной дисциплины, влекущего определенные негативные правовые последствия, вплоть до освобождения от занимаемой должности.

В связи с этим первой действенной рекомендацией по повышению профессионального уровня гражданских служащих контрольно-надзорных органов следует предложить непрерывное повышение квалификации в соответствующей сфере профессиональной деятельности.

Повышение квалификации представляет собой меру, направленную на профессиональное развитие, актуализацию знаний и совершенствование навыков служащих контрольно-надзорных органов, имеющих высшее профессиональное образование, в связи с повышением требований к уровню их квалификации и необходимостью освоения ими новых способов решения профессиональных задач. Повышение квалификации также характеризуется как процесс обновления теоретических знаний и практических навыков в соответствии с постоянно повышающимися требованиями государственных образовательных стандартов¹. В сфере контрольно-надзорной деятельности целями повышения квалификации декларируются комплексное обновление знаний должностных лиц контрольно-надзорных органов в сфере их профессиональной служебной деятельности для решения соответствующих профессиональных задач и освоение актуальных изменений в конкретных вопросах профессиональной деятельности на основе изучения и анализа новелл и практики применения положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Освоение актуальных изменений в конкретных вопросах профессиональной деятельности гражданских служащих органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, и комплексное обновление их знаний для решения профессиональных задач – это ключевые цели повышения квалификации.

Повышение квалификации принимается во внимание при конкурсном отборе на замещение должностей государственной службы в контрольно-надзорном органе. Помимо этого, курсы повышения квалификации, благодаря периодичности их проведения, дают возможность оперативно реагировать на внесенные изменения в правовое регулирование профессиональной деятельности. Курсы повышения квалификации также способствуют комплексному углублению

¹ Михалёва И. В., Любимова М. А. Профессиональная подготовка государственного служащего как показатель эффективного прохождения государственной службы // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2016. № 5 (май). С. 131-136.

знаний, умений и навыков, необходимых для успешного осуществления служебных обязанностей.¹

Представляется, что повышение квалификации должностных лиц контрольно-надзорных органов необходимо осуществлять по следующим обязательным направлениям: повышение уровня профессиональных знаний, навыков и умений; развитие морально-эстетической основы в профессиональной деятельности государственных служащих.

Помимо повышения квалификации увеличению уровня профессионализма и компетентности гражданских служащих контрольно-надзорных органов способствуют профессиональная переподготовка и стажировка. Данные направления способствуют формированию профессионально-личностных качеств должностных лиц контрольно-надзорных органов и являются необходимой основой для их последующего профессионального роста².

Следует обратить внимание, что Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предполагает тесную взаимосвязь трех групп качеств, которыми должен обладать гражданский служащий, а именно: профессиональных, деловых и личностных. В соответствии с частью 1 статьи 60 данного Федерального закона указанные качества учитываются при назначении на должность гражданской службы. Вместе с тем нормативное определение данных групп качеств гражданского служащего отсутствует, как и перечень входящих в них характеристик.

В научной литературе под профессиональными качествами гражданского служащего предлагается понимать характеристики, отражающие единство его стремлений, способностей, знаний, навыков, умений и личностных качеств, необходимых для эффективного и результативного исполнения должностных

¹ Тимофеева Е.Г. Дополнительное профессиональное обучение госслужащих как фактор успешности их профессиональной деятельности // Власть и управление на востоке России. 2010 № 4. С. 135.

² Рычков С.Ю., Бикчурина А.М. Этический фактор совершенствования системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих // Современные наукоемкие технологии. 2007. № 1. С. 32.

обязанностей¹. Деловые качества характеризуют проявление в процессе исполнения должностных обязанностей таких качеств гражданского служащего, как организованность, ответственность, инициативность². Личностные качества рассматриваются как индивидуальные особенности личности, отражающие жизненные ценности и установки, тип темперамента, мотивацию и личные цели, динамические свойства нервной системы³. При этом совокупность личностных качеств гражданского служащего проявляется через профессиональные и деловые качества в его профессиональной служебной деятельности.

Таким образом, повышение квалификации и профессиональная переподготовка способствуют не только совершенствованию профессиональных и деловых, но и личностных качеств гражданского служащего.

В качестве второй рекомендации по повышению профессионального уровня должностных лиц органов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, целесообразно внести создание системы психологического обеспечения кадровой работы.

Реализация полномочий должностных лиц контрольно-надзорных органов осуществляется зачастую в напряженных условиях, которые создают дополнительную психологическую нагрузку на гражданских служащих. Данные условия оказывают существенное влияние на качество и результативность работы сотрудников, вызывая высокую психическую напряженность. С помощью выработанного механизма психологического обеспечения профессиональных функций служащие могут более профессионально выполнять служебные задачи.

Психологическое обеспечение деятельности должностных лиц контрольно-надзорных органов, осуществляемое кадровыми службами, имеет особое значение при решении вопросов психологической устойчивости.

Источником информации о психологической устойчивости и

¹ Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70431586/> (дата обращения: 25.02.2017).

² Черепанов В.В., Иванов В.П. Основы государственной и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008. С. 432.

³ Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70431586/> (дата обращения: 05.12.2016).

профессиональной пригодности служащих являются результаты психологического тестирования, проводимого кадровыми подразделениями контрольно-надзорных органов. При оценке психологического состояния и профессиональных возможностей служащих следует использовать различные методики психологического отбора, разработанные самими государственными органами и адаптированные под определенные виды профессиональной деятельности. Проще говоря, контрольно-надзорные органы сами должны разрабатывать указанные рекомендации и внедрять в них систему критериев оценки профессионального соответствия лиц выполняемым функциям, связанным с контрольно-надзорной деятельностью.

Методики психологического отбора должны отвечать определенным требованиям по критериям валидности, надежности и дифференцированности. Валидность методики указывает, что и насколько точно она измеряет. Надежность методики определяется постоянством результатов, полученных при повторных (и в равных условиях) обследованиях одного и того же лица по конкретной методике. Дифференцированность методики означает, что каждая методика должна быть направлена на оценку определенной психической функции или их совокупности.¹

Психологическое тестирование и обследование сотрудников контрольно-надзорных органов позволяют определять их профессиональную пригодность и выявлять потенциальные возможности личности как субъекта взаимодействия с профессиональной средой.

По результатам психологического тестирования составляется заключение, в котором должны отражаться подробная характеристика личностных особенностей претендента на службу в государственный орган, осуществляющий контрольно-надзорную деятельность, анализируется стрессоустойчивость и интеллектуальные способности².

¹ Екименко А.Ю., Добрянская Р.Г. Психологическое обеспечение кадровой службы в органах прокуратуры // Законность. 2009. № 8. С.20.

² Там же. С.20.

Результативность и эффективность профессиональной деятельности должностных лиц контрольно-надзорных органов также в значительной степени зависит от внешних факторов: уровня служебной нагрузки, складывающихся в коллективе взаимоотношений и отношений с непосредственным руководителем и наставником, морально-психологического климата в коллективе, соответствия направления контрольно-надзорной деятельности личностным особенностям работника¹.

Во многом на формирование профессионального уровня гражданских служащих контрольно-надзорных органов оказывают влияние его социально-психологическое самочувствие, включающее оценку настроения, эмоционально-оценочное отношение к служебной ситуации, выполняемой работе, степень удовлетворенности различными сторонами деятельности.

Морально-этическое поведение гражданских служащих также служит критерием оценки его профессиональных качеств, так как гражданский служащий является «лицом» того органа государственной власти, в котором он работает.

Конечной целью функционирования механизма психологического обеспечения кадровой службы в органах, осуществляющих контрольно-надзорные функции, является формирование позитивного отношения должностных лиц к выполняемым им функциям, создание благоприятного профессионального климата в государственном органе, который положительно скажется на результатах служебной деятельности.

Третья рекомендация по повышению профессионального уровня гражданских служащих контрольно-надзорных органов сводится к необходимости их участия в научно-практических мероприятиях разного формата (научные конференции, семинары, круглые столы и т.д.). Основная задача подобных мероприятий заключается в создании условий для эффективной координации усилий научной и педагогической общественности, представителей органов публичной власти, их должностных лиц, образовательных организаций и

¹ Степанов О. Ф., Макарова О. Б. Психологическое обеспечение деятельности прокуратуры // Законность. 2010. № 9. С. 17-22.

учреждений, СМИ по осуществлению различных действий управленческого характера¹. Реформа контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации должна иметь научное обоснование, сформулированное представителями сферы высшего образования. Одним из путей совершенствования профессионального статуса должностных лиц государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, должно стать взаимодействие с представителями научного сообщества на различных совместных мероприятиях. Участие гражданских служащих в рабочих органах научных форумов, руководство секциями и круглыми столами характеризует уровень их профессиональной компетентности и способствует профессиональному развитию.

В деятельности по совершенствованию механизма кадрового обеспечения контрольно-надзорной деятельности участие гражданских служащих в различных научных мероприятиях не сможет полностью подменить саму профессиональную деятельность служащего, но может органично дополнить эту деятельность. Положительный эффект научных конференций заключается в том, что они позволяют делиться научным и практическим опытом, общаться на научные темы в неформальной обстановке, что, несомненно, влияет на качество осуществляемых полномочий в сфере контроля и надзора.

Научные мероприятия способствуют ознакомлению участников с актуальными проблемами сферы общественных отношений в области организации и осуществления контрольно-надзорных мероприятий. Они позволяют в форме научной дискуссии обсуждать идеи, нацеленные на совершенствование механизма контрольно-надзорной деятельности, теми, кто обладает практическими знаниями в области контрольно-надзорной деятельности и лицами, имеющими научный интерес в рассматриваемой области. Кроме того, каждый участник научного мероприятия вырабатывает навыки публичного

¹ Богданов С.И. Региональные аспекты продвижения идей внедрения ювенальной юстиции (опыт Уральского федерального округа) // Вопросы ювенальной юстиции. 2006. № 1 (6). С. 20-25.

выступления перед публикой, развивает в себе лидерские качества и раскрывает коммуникативные ресурсы.

Участие в конференциях и иных научных мероприятиях позволяет развивать личные и профессиональные качества, способствующие дальнейшему карьерному росту государственного служащего. Представители нанимателя, как правило, учитывают наличие опыта участия своих сотрудников в научных мероприятиях, считают этот опыт полезным и необходимым для повышения профессионального уровня. Кроме того, участие должностных лиц контрольно-надзорных органов в подобных мероприятиях учитывается при назначении их на вышестоящую должность, присвоении ему очередного классного чина.

В качестве положительного примера взаимодействия гражданских служащих с представителями научного сообщества следует отметить общественное обсуждение Типового кодекса служебной этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации, проходившее в феврале 2015 года на базе Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Представители научного и экспертного сообщества высказались за необходимость утверждения указанного Типового кодекса служебной этики указом Президента Российской Федерации либо издания его в форме федерального закона. При этом ряд экспертов настаивал на сохранении его рекомендательного характера¹.

Повестка стран – лидеров в реформах государственного управления включает в себя преобладающее использование новых технологий в государственном секторе. Современные технологии позволяют в скором будущем создать информационную среду, которая обеспечит минимизацию человеческого фактора и сопутствующих ему коррупции и ошибок, автоматизирует сбор статистической и иной отчетности, обеспечит принятие решений на основе анализа реальной ситуации.

¹ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих // Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров [Электронный ресурс]. URL: <http://gossluzhba.gov.ru/News/Details/72dc9b22-10e8-4a30-8e0a-08dc51f94ea8> (дата обращения: 04.05.2016).

В условиях развития информационного общества внедрение современных информационных технологий в деятельность контрольно-надзорных органов целесообразно также отнести к рекомендации по повышению профессионального уровня гражданских служащих, способствующих совершенствованию механизма кадрового обеспечения контрольно-надзорной деятельности.

На современном этапе развития науки и техники интернет-технологии широко используются в различных сферах деятельности, в том числе в контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой государственными органами. Использование информационных технологий позволяет оптимизировать информационные процессы, обмен документами и создать определенную электронную среду, эффективно решающую многие проблемы государственного управления.

Важным элементом деятельности любого контрольно-надзорного органа является сбор, обобщение, анализ и мониторинг информации о предмете надзора¹. Вышеперечисленные процессы работы с информацией обычно предполагают использование компьютерных технологий и специального программного обеспечения.

Выполнение контрольно-надзорными органами своих функций также требует использования различных средств коммуникации и обработки информации. Осуществление мероприятий по контролю предусматривает необходимость рассмотрения различных документов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, что особенно актуально при проведении документарных проверок. При этом Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» запрещает требовать у юридических лиц, индивидуальных предпринимателей разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, до начала осуществления

¹ Хабипов Н.Н. Интернет-технологии в контрольно-надзорной деятельности // Защита и карантин растений. 2011. № 9. С. 3.

предпринимательской деятельности. Предполагается, что эти документы могут быть получены контрольно-надзорным органом с помощью системы электронного документооборота, создающей условия для эффективного информационного и документационного взаимодействия органов публичной власти, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Утвержденный распоряжением Правительства РФ План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности предусматривает раздел «Развитие информационных систем и совершенствование межведомственного взаимодействия в целях обеспечения осуществления контрольно-надзорной деятельности». В него включены такие мероприятия, как определение порядка запроса и получения в электронной форме документов и информации, находящихся в распоряжении государственных органов, в рамках межведомственного информационного взаимодействия при организации и проведении проверок контрольно-надзорными органами; реализация технических мероприятий по обеспечению межведомственного взаимодействия при организации и проведении проверок; разработка предложений по информационно-аналитическому обеспечению контрольно-надзорной деятельности, включающей описание и роли межведомственных государственных информационных систем и т.д.

Таким образом, применение электронных информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности позволяет достигнуть цели проводимой в стране реформы, в частности, повысить качество управленческой деятельности и снизить административную нагрузку на участников общественных отношений.

Общим условием эффективного осуществления конкретного вида государственной деятельности следует рассматривать профессиональное исполнение задач и функций, возложенных на государственные органы, служащими, обладающими необходимой квалификацией.

Обеспечение поступления на гражданскую службу компетентных граждан требует разработки в государственном органе системы квалификационных требований для замещения должностей гражданской службы, включающей

ориентированные на цели и задачи государственного органа требования к профессиональному образованию, знаниям и умениям, в том числе к умениям, свидетельствующим о наличии необходимых профессиональных и личностных качеств¹.

Высокая квалификация инспекторского состава федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти является важным условием эффективности контрольно-надзорной деятельности. Негативные факторы, влекущие за собой снижение качества результатов проводимых мероприятий по контролю, прежде всего, детерминированы недостаточной квалификацией лиц, участвующих в проведении подобных мероприятий, и обусловлены сложностью в понимании содержания процедур и этапов организации и проведения проверок. Так, например, указывают на недостаточность юридических знаний и профессионального опыта у государственных инспекторов, осуществляющих мероприятия по контролю за соблюдением хозяйствующими субъектами требований природоохранного законодательства².

В настоящее время одной из существенных проблем в сфере кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов, в том числе исполнительной власти, отмечают отсутствие определенных квалификационных требований к замещению должностей инспекторского состава по соответствующим сферам контрольно-надзорной деятельности, а также утвержденных единых квалификационных справочников для указанных должностей³.

Указанную проблему не без оснований можно признать, с одной стороны, очень актуальной с учетом того, что в настоящее время происходит комплексное реформирование сферы контрольно-надзорной деятельности, с другой стороны, весьма неоднозначной, поскольку с практической точки зрения ее решение путем

¹ Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70431586/> (дата обращения: 05.12.2016).

² Волков А.М. Обеспечение защиты публичных прав частных лиц при разрешении споров об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 21-25.

³ Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации : аналит. докл. / колл. авт.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. С. 75.

разработки и утверждения единых квалификационных справочников представляется сомнительным.

В данной части исследования представляется необходимым обратить внимание на правовую природу инспектора, непосредственно осуществляющего мероприятия по контролю и надзору от имени органа государственной власти, поскольку ее понимание будет способствовать формулированию общих квалификационных требований, предъявляемых к профессиональным знаниям и умениям данных должностных лиц контрольно-надзорных органов.

В этимологическом значении слово «инспектор» означает звание, присваиваемое по должности надзирателю за чем-либо, смотрителю, наблюдателю, блюстителю чего-либо¹.

В научной литературе под инспекторами понимаются должностные лица, занятые инспектированием, т.е. осуществлением контроля за исполнением установленных правил, надзора за исполнением национальных нормативных правовых актов подконтрольными (поднадзорными) органами и лицами².

Правовой статус инспектора характеризуется совокупностью прав и обязанностей, необходимых для осуществления служебной деятельности в органах государственной власти, органах местного самоуправления, а также в других организациях независимо от формы собственности, и определяющих пределы его ответственности³.

Элементами правового статуса инспектора, как и любого должностного лица, являются: права и обязанности, характеризующие юридическое состояние должностного лица; правовые формы и методы реализации функций и полномочий; гарантии реализации полномочий; ответственность; льготы, гарантии и компенсации⁴.

¹ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4-х т. Том 2. М.: РИПОЛ Классик, 2006. С. 393.

² Скрынник А.М. К вопросу о правовом статусе инспекции и инспектора государственного портового контроля // Административное и муниципальное право. 2012. № 8 (56). С. 14.

³ Хаманева Н.Ю. Перспективы развития науки административного права / Административное и информационное право (Состояние и перспективы развития) / под ред. Н.Ю. Хаманевой, И.Л. Бачило. М.: Академический правовой университет, 2003. С. 7-8.

⁴ Старилов Ю.Н. Служебное право: учебник. М.: БЕК, 1996. С. 383-384.

Получение официального статуса государственного инспектора напрямую зависит от наличия юридического состава. Наличие специального нормативно-правового акта, закрепляющего соответствующие полномочия конкретного органа государственной власти, является первым элементом указанного состава. Вторым элементом выступает закрепление в нормативном акте соответствующего уровня исчерпывающего перечня должностных лиц, которые наделены статусом государственного инспектора¹.

Административно-правовой статус государственных инспекторов контрольно-надзорных органов определяется тем, что их требования, предъявленные в связи с проведением инспекционных проверок, являются обязательными для исполнения юридическими и физическими лицами².

Как и у всех должностных лиц, у инспекторов контрольно-надзорных органов можно выделить общий и специальный правовой статус. Общий правовой статус инспектора как государственного служащего устанавливается Конституцией РФ³, федеральными законами и включает в себя общие права и обязанности (как общие конституционные, так и общие отраслевые). Специальный правовой статус определяется правовым положением государственного органа, в котором работает инспектор, его специализацией. Специальный правовой статус предоставляется для выполнения задач и функций, возложенных на государственный орган в соответствии с положением о нем.

Деление правового статуса инспекторов на общий и специальный позволяет прийти к выводу о возможности выделения общих и специальных требований, предъявляемых к профессиональным знаниям и навыкам должностных лиц, осуществляющих мероприятия по контролю и надзору.

Учитывая вышеизложенное, в качестве пятой рекомендации по повышению профессионального уровня гражданских служащих целесообразно предложить

¹ Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) (под ред. О.Л. Дубовик) // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2015.

² Скрынник А.М. К вопросу о правовом статусе инспекции и инспектора государственного портового контроля // Административное и муниципальное право. 2012. № 8 (56). С. 17.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

сформулированные диссертантом в таблице № 15 (приложение № 1) общие квалификационные требования, характерные для инспекторского состава, замещающего должности государственной гражданской службы в федеральных контрольно-надзорных органах исполнительной власти.

Данные требования, предъявляемые к профессиональным знаниям и навыкам, предлагается назвать типовыми и рассматривать их в качестве элементов общего правового статуса инспекторов.

Помимо общих типовых требований, каждый контрольно-надзорный орган с учетом характера выполняемых функций, обусловленных конкретным видом контрольно-надзорной деятельности, может установить индивидуальные требования к соискателям должностей инспекторского состава, например, требования к уровню образования и специальности (направлению подготовки). Совокупность таких индивидуальных требований будет представлять собой один из элементов специального правового статуса инспекторов.

Кроме этого, в целях повышения уровня подготовки и профессиональной переподготовки должностных лиц инспекторского состава контрольно-надзорных органов научными и образовательными организациями, реализующими, в том числе, образовательные программы дополнительного профессионального образования, предлагаются для правового закрепления различные законодательные меры, к числу которых относятся: невозможность замещения должностей инспекторского состава лицами, не имеющими высшего профессионального образования и стажа работы по соответствующей специальности в сфере деятельности по осуществлению конкретного вида контрольно-надзорной деятельности; установление единых обязательных требований по организации и осуществлению государственного контроля (надзора), учитываемых в федеральных государственных образовательных стандартах высшего образования и программах дополнительного образования должностных лиц органов, уполномоченных на осуществление контрольно-надзорных функций; формирование системы постоянного повышения квалификации инспекторского состава контролируемых органов по

соответствующим специальностям, в том числе по вопросам организации и осуществления государственного контроля (надзора) и аттестации не реже одного раза в 5 лет¹.

Вместе с тем в настоящее время Минтруд РФ утвердил справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям для замещения должностей гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности². Указанный справочник содержит не только базовые и профессионально-функциональные квалификационные требования, но и требования к знанию законодательства, к наличию специальности и иных знаний и умений для замещения должностей в конкретных государственных органах.

При этом квалификационные требования к базовым знаниям и умениям, а также функциональные квалификационные требования были определены Минтрудом РФ, а профессиональные квалификационные требования к знаниям и умениям гражданских служащих разрабатывались профильными структурными подразделениями соответствующих государственных органов.

Однако указанные профессиональные квалификационные требования разрабатывались не в зависимости от категории и (или) группы должностей гражданской службы, а с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности, реализуемыми государственными органами. Например, регулирование здравоохранения и санитарно-эпидемиологического благополучия указывается в качестве отдельной области профессиональной служебной деятельности, с учетом которой определены общие квалификационные требования для замещения должностей государственной гражданской службы в Минздраве РФ, Федеральном медико-биологическом агентстве РФ (ФМБА РФ), Росздравнадзоре РФ, Роспотребнадзоре РФ. Вместе с тем в рамках указанной области выделяют различные виды профессиональной служебной деятельности.

¹ Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации: аналит. докл. / колл. авт.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. С.73-74.

² Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих [Электронный ресурс]. URL: доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71610924/> (дата обращения: 07.07.2017).

Так, регулирование в сфере организации медицинской экспертизы, регулирование в сфере качества клинических исследований, регулирование в сфере обращения лекарственных средств, регулирование в сфере организации качества и безопасности медицинской деятельности определены в качестве видов профессиональной служебной деятельности, с учетом которых установлены дополнительные квалификационные требования для замещения должностей государственной гражданской службы в Росздравнадзоре РФ.

Безусловно, составление данного справочника квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы следует признать существенным прогрессом в сфере административно-правового регулирования кадрового обеспечения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно–надзорные полномочия.

Но вопрос о квалификационных требованиях, которые должны предъявляться к инспекторскому составу, замещающему должности государственной гражданской службы в федеральных контрольно-надзорных органах исполнительной власти, так и остается открытым. Предполагается, что решение указанной проблемы представляется возможным только в условиях системной оптимизации контрольно-надзорных органов и их полномочий, а также существенного сокращения видов контрольно-надзорной деятельности.

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время установление квалификационных требований к инспекторскому составу контрольно-надзорных органов исполнительной власти по соответствующим сферам контроля (надзора) не представляется возможным по причине фактического многообразия видов контрольно-надзорной деятельности. С этих же позиций следует признать нецелесообразным разработку и утверждение единых справочников квалификационных требований к должностям инспекторского состава.

Подводя итог анализу положений текущего параграфа, следует отметить необходимость дальнейшего совершенствования и повышения профессионального уровня гражданских служащих контрольно-надзорных

органов. Для достижения указанной цели предлагается реализация следующих мер:

- закрепление конкретных требований к уровню профессионального развития гражданских служащих контрольно-надзорных органов, что должно найти отражение в специальном нормативном документе, разработанном и принятом кадровой службой соответствующего государственного органа;

- создание дополнительных гарантий и условий, способствующих формированию заинтересованности в профессиональном росте и повышению эффективности деятельности гражданских служащих;

- совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей сферу подготовки и профессиональной переподготовки гражданских служащих контрольно-надзорных органов;

- повышение качества профессионального обучения, выражающееся в расширении перечня образовательных программ и их инновационной направленности; усилении взаимодействия между государственным органом, осуществляющим контрольно-надзорную деятельность, и учебной организацией, которая осуществляет профессиональное обучение служащих данного органа власти; повышении качества научно-методического сопровождения профессионального обучения;

- совершенствование механизма государственного контроля за качеством профессионального обучения гражданских служащих.

В целом повышение профессионального уровня гражданских служащих контрольно-надзорных органов невозможно без их соответствующей подготовки, регулярной профессиональной переподготовки и непрерывного повышения квалификации.

§ 3. Подготовка и профессиональная переподготовка государственных гражданских служащих в системе мероприятий по совершенствованию административно-правового регулирования механизма кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти

Внедрение инновационных форм и методов при организации и осуществлении контрольно-надзорной деятельности требуют соответствующей подготовки и профессиональной переподготовки гражданских служащих контрольно-надзорных органов, поскольку для эффективного выполнения своих должностных обязанностей они должны не только обладать необходимыми профессиональными знаниями, навыками и умениями, но и непрерывно их совершенствовать с учетом изменений законодательной базы и развитием социальных процессов.

Повышение уровня подготовки и профессиональной переподготовки гражданских служащих являются приоритетными мероприятиями в рамках совершенствования административно-правового регулирования механизма кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Одной из ключевых научно-практических проблем, подлежащих анализу в рассматриваемой сфере, является отсутствие единой правовой базы подготовки и профессиональной переподготовки гражданских служащих. В настоящее время данная сфера регулируется фрагментарно различными нормативными актами, что влечет за собой несовершенство правового регулирования: возникновение правовых пробелов и отсутствие юридических определений таких основополагающих понятий, как, например, подготовка кадров.

В связи с этим представляется целесообразным остановиться на рассмотрении организационно-правовых основ подготовки и профессиональной переподготовки гражданских служащих контрольно-надзорных органов в целях разработки мер по совершенствованию административно-правового

регулирования механизма кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

В данной части диссертационного исследования нельзя не отметить, что в целях реализации Указа Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹ Федеральным законом от 29.07.2017 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² предусматривается переход от системы дополнительного профессионального образования гражданских служащих к системе их профессионального развития на протяжении всего периода замещения должностей государственной гражданской службы. При этом базовыми элементами профессионального развития предлагается считать: осознание потребности в знаниях и умениях, которые необходимы для реализации задач и функций государственного органа; планирование профессионального развития государственных служащих, в рамках которого целесообразно выбирать наиболее оптимальные параметры и пути получения знаний и умений; реализация мероприятий по профессиональному развитию кадров и стимулированию их самообразования; оценка знаний, полученных в результате мероприятий по профессиональному развитию и по итогам самообразования³.

Указанным Федеральным законом предлагается введение нового механизма организации дополнительного профессионального образования гражданских служащих, в том числе на основании государственного образовательного сертификата, порядок предоставления и выдачи которого устанавливаются Правительством РФ.

Однако в юридической литературе ранее рассматривалась иная

¹ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 г. № 601 // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

² О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 275-ФЗ // СЗ РФ. 2017. № 31 (часть 1). Ст. 4824.

³ Методические рекомендации по стратегическому управлению кадрами государственной гражданской службы Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://deppolitiki.admhmao.ru/upload/iblock/9bc/metodicheskie-rekomendatsii-po-strategicheskomu-upravleniyu-kadrami-gosudarstvennoy-grazhdanskoy-sluzhby-rossiyskoy-federatsii.pdf> (дата обращения: 25.02.2017).

возможность совершенствования сферы дополнительного профессионального образования гражданских служащих – это разработка и принятие соответствующего специализированного Федерального закона «О дополнительном профессиональном образовании в Российской Федерации», который бы устранил существующие правовые пробелы в сфере дополнительного профессионального образования и урегулировал различные аспекты профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих.¹

Насколько эффективны указанные нововведения в сфере профессионального обучения гражданских служащих, покажет время и правоприменительная практика, которая только начала формироваться.

В настоящее время подготовка и профессиональная переподготовка гражданских служащих, в частности, регулируется положениями главы 13 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 60 указанного Федерального закона подготовка кадров для государственной гражданской службы, в том числе профессиональное развитие служащих, являются одними из основных направлений формирования кадрового состава в рамках государственной службы.

В силу части 1 статьи 62 рассматриваемого Федерального закона профессиональное развитие гражданских служащих включает в себя дополнительное профессиональное образование и иные мероприятия, которые направлены на поддержание и повышение служащими необходимого уровня квалификации. Однако, что следует понимать правоприменителю под «иными мероприятиями», в законе не уточняется. Вместе с тем Минтруд РФ в разработанных им методических рекомендациях по стратегическому управлению

¹ Крылова Е.Г. К вопросу о повышении уровня профессионализма гражданских служащих Российской Федерации // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 1. С. 71; Ильина Ю.В. Модернизация системы дополнительного профессионального образования как фактор развития управленческой компетенции // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2011. № 2. С. 44; Балдина А.С. Теоретические аспекты профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих //Административное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 286.

кадрами указывает, что наряду с «классическим» дополнительным профессиональным образованием важное значение имеют внутреннее обучение, тренинги, наставничество и иные формы профессионального развития¹.

Согласно части 2 статьи 76 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»² дополнительное профессиональное образование реализуется на основании дополнительных профессиональных программ двух видов: программ повышения квалификации и программ профессиональной переподготовки.

В соответствии с пунктом 6 Положения, утвержденного Указом Президента РФ «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации»³, дополнительные профессиональные программы могут осуществляться полностью или частично в виде стажировки.

Получается, что стажировка в настоящий момент не указывается законодателем в качестве самостоятельной формы совершенствования уровня профессионального образования гражданских служащих, она может быть включена лишь в качестве содержательной составляющей дополнительных профессиональных программ.

Следует отметить, что в научной литературе часто используется термин «профессиональная подготовка кадров», которая рассматривается в качестве системы и включает в себя несколько элементов: подготовку кадров в интересах гражданской службы; профессиональную переподготовку и повышение квалификации гражданских служащих, а также их стажировку⁴.

¹ Методические рекомендации по стратегическому управлению кадрами государственной гражданской службы Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://deppolitiki.admhmao.ru/upload/iblock/9bc/metodicheskie-rekomendatsii-po-strategicheskomu-upravleniyu-kadrami-gosudarstvennoy-grazhdanskoj-služby-rossiyskoj-federatsii.pdf> (дата обращения: 25.02.2017).

² Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 2012. № 53 (часть 1). Ст. 7598.

³ О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474 (ред. от 08.03.2015) // СЗ РФ. 2007. № 1 (часть 1). Ст. 203.

⁴ Воронцова Г.В. Профессиональное развитие гражданских служащих// Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. 2016. № 40-1. С. 109; Илларионова Л.А. Теоретические аспекты профессиональной подготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2012. № 5. С. 71.

По мнению Г.В. Атаманчука, система профессиональной подготовки кадров для государственного управления содержит несколько составляющих: первичную подготовку, позволяющую кадрам исполнять свои должностные обязанности, и повышение уровня профессионального образования должностных лиц.¹ Поэтому в качестве составных частей данного понятия выделяют получение высшего профессионального образования и дополнительного профессионального образования.²

Под профессиональной подготовкой кадров также понимается процесс обучения гражданина соответствующим профессиональным знаниям, умениям и навыкам, необходимым ему в дальнейшем для исполнения своих должностных обязанностей.³

При этом профессиональные знания в сфере государственной службы трактуются как совокупность единых систематизированных знаний в области государственного управления, экономики, социологии, психологии и т.п. Умения рассматриваются как этап реализации профессиональных знаний в рамках практической деятельности государственного служащего, направленный на решение текущих трудовых целей и задач. Навыки, в свою очередь, приобретаются государственным служащим в результате систематической реализации его умений в практической служебной деятельности. Получается, что профессиональные знания, умения и навыки выступают в качестве критерия, используемого при определении профессионализма государственного служащего, а также определяют его профессиональную пригодность и компетентность.⁴

Профессиональная подготовка кадров должна основываться на решении нескольких взаимосвязанных между собой задач. Первая задача связана с накоплением теоретических знаний и практического опыта, с правильным воспроизводством информации. Вторая подразумевает умение решать

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Омега-Л, 2009. С. 368.

² Гацко М.Ф. Дополнительное образование государственных и муниципальных служащих // Наука, образование, общество. 2015. № 4 (6). С. 108.

³ Черепанов В.В., Иванов В.П. Основы государственной и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008. С. 493-494.

⁴ Там же.

профессиональные задачи на основании полученной информации. Третья предполагает личностное развитие государственного служащего.¹

Таким образом, профессиональная подготовка кадров должна рассматриваться в качестве единой комплексной системы мероприятий, включающей в себя подготовку гражданских служащих, их профессиональную переподготовку и повышение квалификации в интересах федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Вместе с тем, в действующем законодательстве РФ, регулирующем систему гражданской службы, термин «профессиональная подготовка кадров» не применяется. Так, в статье 61 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» используется термин «подготовка кадров», единое правовое определение которого в этом законодательном акте отсутствует. Данный правовой пробел отрицательным образом сказывается на практической реализации указанной нормы, поскольку невозможно эффективно координировать работу по подготовке кадров в интересах контрольно-надзорных органов без понимания сущности этой работы. В целях выработки единой правоприменительной практики работы соответствующих органов по управлению гражданской службой необходимо законодательное закрепление понятия «подготовка кадров».

Подготовку кадров в системе гражданской службы осуществляют профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования.

Система подготовки служащих контрольно-надзорных органов базируется на процедуре прогнозирования потребности в профессиональных кадрах с учетом соблюдения квалификационных требований для замещения должностей государственной службы.²

¹ Крылова Е.Г. К вопросу о повышении уровня профессионализма гражданских служащих Российской Федерации // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 1. С. 74.

² Илларионова Л.А. Теоретические аспекты профессиональной подготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2012. № 5. С. 71.

Подготовка кадров реализуется на основании заключенного между государственным органом и гражданином договора о целевом приеме или договора о целевом обучении с обязательством последующего прохождения государственной службы в течение определенного срока после окончания обучения. Заключение указанных договоров осуществляется на конкурсной основе в порядке, установленном указом Президента РФ, нормативно-правовым актом уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти и законодательством субъекта Российской Федерации (часть 2 статьи 61 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ»). В соответствии с содержанием типового договора о целевом обучении¹ гражданин в процессе обучения обязуется проходить практику в том государственном органе, с которым у него заключен такой договор.

Так, порядок заключения договора о целевом обучении между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы регулируется Указом Президента РФ «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам о целевом обучении»².

На основании данного указа федеральный орган исполнительной власти издает нормативно-правовой акт, регламентирующий порядок проведения конкурсных процедур с целью заключения договора на обучение с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы (например, приказ Роструда от 25 февраля 2013 г. № 35-к «Об утверждении Методики проведения конкурсных процедур на заключение договора на обучение с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы в Федеральной службе по труду и

¹ Об утверждении Типового договора о целевом обучении между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы и о порядке предоставления и размере дополнительной выплаты гражданам, заключившим соответствующие договоры: Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 469 (ред. от 04.02.2015) // СЗ РФ. 2010. № 26. Ст. 3366.

² О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам о целевом обучении: Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2009 г. № 1456 (ред. от 18.12.2016) // СЗ РФ. 2009. № 52 (часть 1). Ст. 6533.

занятости и ее территориальных органах»¹; приказ ФНС России от 23 января 2013 г. № ММВ-7-4/25 «Об утверждении Методики проведения конкурсных процедур на заключение договора на обучение между Федеральной налоговой службой и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы в ФНС России»²).

Следует отметить, что разработка и принятие Положения о порядке заключения договора о целевом обучении между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы³ является важным шагом в формировании организационно-правового механизма кадрового обеспечения государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия.

Вместе с тем координацию подготовки кадров для государственных органов осуществляет соответствующий орган по управлению государственной службой.

Ответственность за проведение мероприятий по организации подготовки кадров, совершенствованию их профессиональных знаний, умений и навыков в соответствии с непрерывно изменяющимися требованиями государственных образовательных стандартов несут руководители конкретных государственных органов.⁴

С учетом вышеизложенного в целях принятия мер по совершенствованию административно-правового регулирования кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов представляется необходимым сформулировать нормативное

¹ Об утверждении Методики проведения конкурсных процедур на заключение договора на обучение с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы в Федеральной службе по труду и занятости и ее территориальных органах: Приказ Роструда от 25 февраля 2013 г. № 35-к // Российская газета. 2013. № 104.

² Об утверждении Методики проведения конкурсных процедур на заключение договора на обучение между Федеральной налоговой службой и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы в ФНС России: Приказ ФНС России от 23 января 2013 г. № ММВ-7-4/25. Российская газета. 2013. № 92.

³ О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам о целевом обучении: Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2009 г. № 1456 (ред. от 18.12.2016) // СЗ РФ. 2009. № 52 (часть 1). Ст. 6533.

⁴ Илларионова Л.А. Теоретические аспекты профессиональной подготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2012. № 5. С. 72.

определение понятия «подготовка кадров» и закрепить его в статье 1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» путем добавления пункта следующего содержания: *подготовка кадров* – это процесс обучения гражданина в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования на основании заключенного договора о целевом приеме или договора о целевом обучении между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы, направленный на получение специальности, соответствующей профилю предполагаемой профессиональной деятельности в данном государственном органе.

В целом подготовка кадров в интересах контрольно-надзорных органов должна основываться на следующих основополагающих критериях:

- 1) системе обучения, включающей освоение теоретических знаний и получение практических навыков;
- 2) эффективном механизме осуществления процесса обучения;
- 3) обучении, ориентированном на способность применения в сфере контрольно-надзорной деятельности приобретенных во время обучения знаний и умений;
- 4) формировании готовности к самообразованию, непрерывному совершенствованию профессионального уровня в процессе исполнения служебной деятельности в государственном органе, осуществляющем контрольно-надзорные полномочия.

Таким образом, качество подготовки кадров для контрольно-надзорных органов определяется уровнем полученных специализированных знаний в рамках предполагаемой профессиональной сферы деятельности, формирующих способность быстро и эффективно решать профессиональные задачи с использованием доступных способов и технологий, а также степенью личной готовности к работе в интересах контрольно-надзорной деятельности.

Любопытным представляется исследование системы нормативного регулирования подготовки государственных служащих в иностранных

государствах. Так, анализ состояния правового регулирования профессиональной подготовки ведущих зарубежных стран позволил научным работникам, проводившим такой анализ, прийти к следующим выводам¹:

- руководство иностранных государств проявляет постоянную заботу о совершенствовании нормативной базы профессиональной подготовки;
- совершенствование нормативной базы производится на всех уровнях организации государственной власти: федеральном (национальном), субъектов федерации и местном уровне;
- содержание нормативных актов охватывает широкий спектр проблем, которые решаются комплексно: образование, занятость, трудоустройство;
- действующие нормативные акты охватывают интересы широкого круга участников: молодежи, пожилых людей, инвалидов, преподавателей и обучаемых;
- при организации механизма правового регулирования используются нормативные акты различных уровней;
- к разработке нормативных документов широко привлекаются ученые, специалисты, представители государственных органов, представители общественности и участники процесса;
- действие нормативно-правовых документов широко обеспечивается организационными мероприятиями: программами, планами реализации, и основательно финансируется.

Признание государством значимости профессионального развития гражданских служащих подтверждается включением в число гарантируемых им прав права на дополнительное профессиональное образование с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания, которое нормативно закреплено в пункте 11 части 1 статьи 14 и пункте 1 статьи 53 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Обеспечение реализации этого права входит в содержание кадровой работы любых государственных органов, в том числе

¹ Мячин Ю.В. Правовое регулирование развития систем профессиональной подготовки (анализ зарубежного опыта) // Юридический мир. Общероссийский научно-практический правовой журнал. 2007. № 9. С. 34-36

контрольно-надзорных органов. При этом данные органы обязаны создавать все необходимые условия для надлежащей реализации указанного права.

Кроме того, дополнительное профессиональное образование, реализуемое в соответствии с программами развития служащих, является приоритетным направлением формирования кадрового состава государственной службы.

Вместе с тем дополнительное профессиональное образование гражданских служащих следует считать не только их правом, но и обязанностью. Так, в силу пункта 6 части 1 статьи 15 указанного Федерального закона служащий обязан поддерживать соответствующий уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения им своих должностных обязанностей, что подразумевает под собой постоянное совершенствование профессионального уровня.

С этой точки зрения в юридической литературе высказывается мнение о том, что необходимо разработать критерии результативности прохождения дополнительного профессионального образования, которые позволят не только проанализировать финансовые затраты, но и принимать решения относительно дальнейшего карьерного роста в отношении конкретного гражданского служащего.¹

Однако в настоящее время связь между результатами обучения и дальнейшим продвижением специалистов по службе недостаточно тесная, так как должностное перемещение зависит от многих факторов, в том числе от решения вышестоящего руководства, что, в свою очередь, не способствует формированию необходимой мотивации у гражданских служащих к дополнительному профессиональному обучению.²

В связи с этим в целях стимулирования мотивации к обучению на законодательном уровне предлагается закрепить определенный перечень последствий (например, продвижение по службе, присвоение очередного классного чина, увеличение размера денежного содержания и т.п.) для

¹ Воронина Л.И. Профессиональное образование гражданских служащих в современных условиях: некоторые нормативно-правовые аспекты // Право и образование. 2005. № 2. С. 145.

² Горшкова Е.В. Проблемы профессиональной подготовки государственных гражданских служащих // Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2011. № 28. С. 128.

государственных гражданских служащих, прошедших обучение по дополнительным профессиональным программам.¹

Общими принципами организационно-управленческой регламентации системы дополнительного профессионального образования гражданских служащих называют:

1) обязательность прохождения дополнительного профессионального обучения каждым государственным служащим;

2) непрерывность и систематичность обучения в течение всего периода прохождения государственной службы;

3) нормативное закрепление форм дополнительного профессионального образования в виде профессиональной переподготовки и повышения квалификации;

4) нормативное закрепление государственных требований к организации дополнительного профессионального обучения;

5) организация обучения на основании государственного заказа;

6) необходимость наличия у образовательных учреждений, осуществляющих обучение по дополнительным профессиональным программам, лицензий на реализацию образовательной деятельности по данным программам, а также свидетельства о государственной аккредитации;

7) необходимость учета потребностей государственного органа и гражданского служащего при организации дополнительного профессионального обучения;

8) подтверждение прохождения обучения соответствующим документом государственного образца;

9) координация организации и контроль за проведением обучения со стороны государственных органов;

¹ Ильина Ю.В. Продвижение по службе и повышение квалификации государственных гражданских служащих // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2010. № 2. С. 48.

10) договорная (контрактная) основа взаимоотношений между заказчиком дополнительного профессионального обучения – государственным органом и его исполнителем – образовательным учреждением;

11) регламентация материально-финансовых основ, предусматривающих возмещение затрат образовательному учреждению на осуществление дополнительного профессионального обучения.¹

Кроме того, дополнительное профессиональное образование непосредственным образом влияет на тип и характер профессионального развития гражданских служащих, в связи с этим выделяют следующие группы принципов профессиональной переподготовки и повышения квалификации, которые можно применить в механизме кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов:

1. Общегражданские принципы, которые включают в себя формирование и развитие этических качеств государственных служащих, таких как чувство ответственности и гражданского долга, верность в соблюдении интересов государственной службы; честность и способность противостояния коррупционным воздействиям.

2. Профессиональные принципы предполагают: наличие и умение на практике применять специальные знания в области права, экономики, политологии, психологии, социологии, истории и теории государственного правления; непрерывность и системность профессионального образования государственных служащих.

3. Внутрикорпоративные принципы содержат: взаимодействие и профессиональная солидарность на государственной службе; привитие и развитие навыков управленческой работы, в частности лидерских качеств; повышение социального статуса, чести и достоинства государственного служащего, имиджа государственной службы в целом.²

¹ Организация дополнительного профессионального образования гражданских служащих: отечественная и зарубежная практика (Серия «Аналитические обзоры Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». № 6/2016) / Глав. ред. И.Н. Барциц. М., 2016. С. 12-13.

² Черепанов В.В., Иванов В.П. Основы государственной и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008. С. 491.

Указанные принципы могут выступать в качестве практических мер, направленных на организацию дополнительного профессионального образования кадров контрольно-надзорных органов.

Особое место в системе правовых актов, регламентирующих сферу дополнительного профессионального образования государственных служащих, занимает постановление Правительства РФ от 21 декабря 2009 г. № 1456 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации»¹, которое регламентирует содержание и организационно-правовые формы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих, а также порядок, сроки и условия прохождения ими профессиональной переподготовки и повышения квалификации.

В соответствии с пунктом 1 Постановления под дополнительным профессиональным образованием государственных гражданских служащих понимается получение ими образования на базе среднего профессионального и (или) высшего образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации дополнительных профессиональных программ, направленное на непрерывное профессиональное развитие государственных гражданских служащих. Кроме того, в данном пункте закрепляется принцип самостоятельности образовательных организаций, предусматривающий их самостоятельность в определении содержания дополнительных профессиональных программ и применяемых образовательных технологий. Дополнительная профессиональная программа разрабатывается с учетом квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы, и в ней указывается общий объем аудиторной учебной нагрузки.

¹ О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам о целевом обучении: Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2009 г. № 1456 (ред. от 18.12.2016) // СЗ РФ. 2009. № 52 (часть 1). Ст. 6533.

Срок обучения гражданских служащих по дополнительной профессиональной программе устанавливается образовательной программой и (или) договором об образовании.

Помимо этого, государственные требования закрепляют общий порядок обучения гражданских служащих в организациях, реализующих образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам, а именно:

– обучение гражданских служащих может осуществляться как с отрывом (в пределах нормальной продолжительности служебного времени), так и без отрыва (вне пределов нормальной продолжительности служебного времени) от государственной службы, в том числе с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий;

– образовательная организация определяет количество обучаемых в учебных группах при проведении практических и семинарских занятий по согласованию с государственным органом, по инициативе которого осуществляется дополнительное профессиональное обучение государственных служащих;

– при проведении лекционных занятий, объем которых не должен превышать 30 процентов общего объема аудиторных занятий, образовательная организация может объединять группы в потоки;

– образовательная организация самостоятельно определяет форму итоговой аттестации после завершения обучения по дополнительным профессиональным программам;

– гражданские служащие, которые успешно освоили дополнительную профессиональную программу и прошли итоговую аттестацию, получают документы о квалификации (диплом о профессиональной переподготовке или удостоверение о повышении квалификации).

Статистические данные за 2016 год¹, представленные в таблицах № 16 и № 17 (приложение № 1), по обучению кадров федеральной государственной

¹ Бюллетень «Дополнительное профессиональное образование кадров государственной гражданской и муниципальной службы в 2016 году» [Электронный ресурс]. URL:

гражданской службы по видам дополнительного профессионального образования и федеральным государственным органам (которые участвуют на первоначальном этапе реализации реформы), а также по численности работников федеральной государственной гражданской службы, прошедших обучение с отрывом, без отрыва от службы и с использованием дистанционных образовательных технологий, демонстрируют следующее:

- наибольшее количество гражданских служащих, получивших дополнительное профессиональное образование, отмечается у ФНС – 42 651 человек, из них прошли профессиональную переподготовку 204 человека, повысили квалификацию 42 445 человек;

- наименьшее количество гражданских служащих, получивших дополнительное профессиональное образование, наблюдается у Росздравнадзора – 269 человек, из них прошли профессиональную переподготовку 254 человека, повысили квалификацию 13 человек;

- наибольший процент гражданских служащих, прошедших обучение с отрывом от государственной службы, представлен у Ростехнадзора – 95,2 %, наименьший у МЧС – 36,7 %;

- наибольший процент гражданских служащих, прошедших обучение без отрыва от государственной службы, отмечается у МЧС – 63,3 %, наименьший у Ростехнадзора – 4,8 %;

- наибольший процент обученных по программе, полностью реализованной в дистанционной форме, наблюдается у ФНС – 84,7 %, наименьший у Россельхознадзора – 2,7 %.

Проанализировав показатели приведенных выше таблиц, можно прийти к следующим выводам: во-первых, небольшое количество гражданских служащих проходят обучение по программам, полностью реализованным в дистанционной форме; во-вторых, дополнительное профессиональное образование за пределами территории РФ получают лишь единицы гражданских служащих; в-третьих,

приблизительно одинаковое количество гражданских служащих прошли обучение с отрывом и без отрыва от службы; в-четвертых, количество гражданских служащих, повысивших квалификацию, в десятки раз больше, чем прошедших профессиональную переподготовку.

Профессиональная переподготовка является неотъемлемым условием карьерного роста государственного служащего. Ведь даже при наличии отраслевого высшего образования в целях повышения по службе он должен будет освоить новый вид профессиональной деятельности. Предполагается, что именно с этой целью и была введена такая форма дополнительного профессионального образования, как профессиональная переподготовка.¹

Под профессиональной переподготовкой понимается приобретение дополнительных знаний и навыков, необходимых для осуществления служащими нового вида профессиональной служебной деятельности.²

Данное нормативное определение можно адаптировать к сфере дополнительного профессионального образования гражданских служащих контрольно-надзорных органов. В связи с этим необходимо констатировать, что профессиональная переподготовка служащих для контрольно-надзорных органов направлена на получение дополнительных теоретических знаний, умений и практических навыков, необходимых для практической деятельности, связанной с проведением мероприятий по контролю.

В качестве цели профессиональной переподготовки должностных лиц государственных органов следует выделить совершенствование знаний или получение дополнительных знаний, умений и навыков по образовательным программам, предусматривающим изучение отдельных дисциплин, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности.

¹ Атаманчук, Г.В. Управление и персонал государственного аппарата // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2008. № 2. С.66 -77.

² Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 06 мая 2008 г. № 362 (ред. от 02.06.2016) // СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2194.

Основаниями для направления гражданских служащих на профессиональную переподготовку являются: назначение в порядке должностного роста на другую должность гражданской службы на конкурсной основе; включение в кадровый резерв для замещения должности гражданской службы на конкурсной основе; решение аттестационной комиссии о соответствии гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы только при условии успешного освоения им образовательной программы; изменение вида профессиональной служебной деятельности.¹

Наличие профессиональной переподготовки в обязательном порядке учитывается при конкурсном отборе на замещение вакантных должностей кадровыми службами контрольно-надзорных органов.

Кроме того, руководитель государственного органа самостоятельно определяет необходимость в прохождении профессиональной переподготовки гражданскими служащими, замещающими должности категории «руководители», «помощники (советники)» или «специалисты», относящиеся к высшей и главной группам должностей, а также должности категории «обеспечивающие специалисты», относящиеся к главной группе должностей, в целях присвоения им дополнительной квалификации.

Установлено, что минимальный срок освоения программ профессиональной переподготовки государственных гражданских служащих должен составлять не менее 500 часов.

Тем самым новое нормативное установление минимального срока освоения программ профессиональной переподготовки формирует их единую направленность на приобретение гражданскими служащими дополнительной квалификации в целях выполнения нового вида профессиональной служебной деятельности.

По согласованию с представителем нанимателя при освоении программы профессиональной переподготовки гражданскому служащему в качестве ее

¹ О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474 (ред. от 08.03.2015) // СЗ РФ. 2007. № 1 (часть 1). Ст. 203.

разделов могут быть зачтены программы повышения квалификации, освоение которых подтверждается удостоверениями о повышении квалификации, полученными не позднее 3 лет до начала обучения по соответствующей программе профессиональной переподготовки.

Положительный эффект профессиональной переподготовки служащих достигается за счет личностной ориентированности на содержание программы переподготовки, основанной на их индивидуальных образовательных потребностях, которая направлена на достижение результативности контрольно-надзорной деятельности.

В результате успешного освоения программ профессиональной переподготовки государственному служащему выдается диплом о профессиональной переподготовке, в котором указывается квалификация, позволяющая ему претендовать на замещение иной должности гражданской службы, для которой представителем нанимателя установлены соответствующие квалификационные требования.

Таким образом, освоение программ профессиональной переподготовки гражданских служащих представляет собой форму получения дополнительного профессионального образования, целями которой являются ускоренное приобретение навыков, необходимых для выполнения определенной работы, группы работ, формирование компетенции, приобретение новой квалификации гражданскими служащими в целях их адаптации к новым условиям развития государства и общества.

В свою очередь повышение квалификации является наиболее распространенной формой дополнительного профессионального образования гражданских служащих, которая осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.¹

А.С. Горшков указывает, что «установленный в данном вопросе порядок можно считать следствием отсутствия разработанных и утвержденных программ

¹ Кругликов С.П. Правовые проблемы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих // ВУЗ. XXI век. 2012. № 3. С. 57.

профессионального развития государственных служащих, что затрудняет формулировку кадровыми службами более конкретного заказа по программам дополнительного профессионального образования»¹.

Под повышением квалификации гражданских служащих понимается совершенствование и (или) получение ими новой компетенции, необходимой им для профессиональной служебной деятельности и (или) повышения профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации.²

Следует отметить, что минимальный срок освоения программ повышения квалификации гражданских служащих должен составлять не менее 16 часов.

Однако установление такого минимального объема учебной нагрузки (примерно 3 дня) фактически недостаточно для эффективного усвоения учебного материала, способного повысить квалификацию государственного служащего.³

К сравнению, ранее предусматривались иные нормативные сроки освоения образовательных программ в рамках повышения квалификации:

а) от 18 до 72 аудиторных часов (краткосрочное повышение квалификации) – нормативный срок прохождения повышения квалификации для освоения актуальных изменений в конкретных вопросах профессиональной деятельности государственных служащих;

б) от 73 до 144 аудиторных часов – нормативный срок прохождения повышения квалификации для комплексного обновления знаний в целях решения соответствующих профессиональных задач государственных служащих.

Получается, что, закрепив единый временной порог обучения, законодатель отменил указанную условную градацию в сфере повышения квалификации и установил единую целевую направленность программ на получение новой компетенции, необходимой для профессиональной служебной деятельности, а

¹ Горшков А.С. О дополнительном профессиональном образовании государственных служащих в Северо-Западном федеральном округе // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2010. № 2. С.25-39.

² Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 06 мая 2008 г. № 362 (ред. от 02.06.2016) // СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2194.

³ Ильина Ю.В. О совершенствовании правового регулирования дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Российской Федерации // Научные труды Северо-Западного института управления. 2012. Т. 3. № 1. С. 346.

также на повышение профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации в минимально короткие сроки.

По согласованию с представителем нанимателя при освоении программы повышения квалификации сроком более 72 часов государственному служащему в качестве ее разделов могут быть зачтены программы повышения квалификации, освоение которых подтверждается удостоверениями о повышении квалификации, полученными не позднее 3 лет до начала обучения по соответствующей программе повышения квалификации.

В качестве следующей рекомендации по совершенствованию профессионального уровня гражданских служащих контрольно-надзорных органов в рамках системы дополнительного профессионального образования целесообразно предложить разработанную программу повышения квалификации по теме: «Кадровое обеспечение контрольно-надзорных органов исполнительной власти в условиях комплексного реформирования сферы контрольно-надзорной деятельности» (приложение № 3). При этом следует учитывать, что каждый орган государственного контроля (надзора) имеет свою специфику кадрового обеспечения, которая зависит от соответствующей сферы контрольно-надзорной деятельности, поэтому в приложении № 3 к диссертационному исследованию представлена примерная программа повышения квалификации гражданских служащих.

В целях обеспечения проведения реформы контрольной и надзорной деятельности представляется необходимой разработка и реализация Концепции подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти (приложение № 4).

О необходимости принятия аналогичного документа только в целях обеспечения подготовки сотрудников правоохранительных органов, в частности, писал П.М. Параносенков¹. По его мнению, концепция подготовки кадров

¹ Параносенков П.М. Организация профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов и ее правовое регулирование в современных условиях // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 54.

«должна характеризовать систему взглядов, приоритетов и правил реализации кадровой политики, основные пути развития системы работы с кадрами. Главной целью вышеуказанной концепции должно являться определение стратегии и перспективных направлений развития системы работы с кадровым составом на предстоящее десятилетие, основных путей и методов модернизации системы, а также совершенствования правового регулирования»¹.

Подобная инициатива может быть реализована в иных видах государственной служебной деятельности, например, на государственной гражданской службе, а следовательно, является актуальной и для контрольно-надзорных органов.

Концепция подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти (далее – Концепция) представляет собой систему взглядов, идей, целей, задач и принципов реализации кадровой деятельности в сфере подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих органов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия. Другими словами, данная Концепция – это научно-теоретический фундамент, который лежит в основе обеспечения контрольно-надзорных органов высокопрофессиональными и компетентными гражданскими служащими.

Главной целью Концепции является определение единой долгосрочной стратегии развития работы с кадровым составом в сфере подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих контрольно-надзорных органов, создание необходимых условий для повышения их профессионального уровня и совершенствования профессиональных компетенций, позволяющих наиболее эффективно и качественно им осуществлять свои должностные обязанности.

Кроме того, Концепция может включать в себя результаты мониторинга правоприменительной деятельности контрольно-надзорных органов за

¹ Там же. С. 54.

предыдущие периоды их работы, учет мнений государственных служащих, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, анализ мирового опыта контрольно-надзорной деятельности.

Представляется, что Концепция будет способствовать эффективной реализации различных управленческих мер в целях мобилизации всех кадровых ресурсов контрольно-надзорного органа.

Разработка Концепции подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих органов государственной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, обеспеченной соответствующей нормативной основой, позволит сформировать профессиональный и компетентный кадровый состав контрольно-надзорных органов, соответствующий современным требованиям и способный решать профессиональные задачи.

Подводя итог анализу положений текущего параграфа, следует отметить, что подготовка, профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданских служащих способствуют совершенствованию их теоретических знаний и практических навыков, что является важной составляющей результативности их профессиональной деятельности.¹ Рассматриваемые виды образовательной деятельности выступают в качестве основных направлений совершенствования административно-правового регулирования кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, поскольку именно от профессионализма и компетентности служащих этих органов зависит эффективность реализации и социальная значимость функций государственного контроля (надзора).

В результате проведенного диссертационного исследования автор приходит к выводу о том, что в условиях комплексного реформирования сферы контрольно-надзорной деятельности и в целях совершенствования административно-

¹ Шамахов В.А. Профессионализм на государственной гражданской службе: технологии достижения // Научные труды СЗАГС. 2011. Т. 2. Вып. 3. С. 10-21; Ильина, Ю.В. Модернизация системы дополнительного профессионального образования как фактор развития управленческой компетенции // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2011. № 2. С. 39.

правового регулирования кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов в проект Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» необходимо включить отдельную главу «Кадровое обеспечение федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти», посвященную организационно-правовым вопросам кадрового обеспечения указанных органов и включающую в себя понятийный аппарат; механизм кадрового обеспечения; кадровую работу; кадровые технологии; порядок получения дополнительного профессионального образования, определяющий процедуру и условия обучения по программам дополнительного профессионального образования.

Данное предложение предлагается рассматривать как необходимую и эффективную с точки зрения реализации меру по совершенствованию административно-правового регулирования кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов. Она позволяет не только устранить существующие правовые пробелы и дублирование норм различных нормативно-правовых актов в рассматриваемой сфере, но и закрепит кадровое обеспечение федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в качестве самостоятельного института государственного контроля (надзора), имеющего свой понятийный аппарат, предмет и объект регулирования, механизм реализации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования диссертантом сформулирован ряд теоретических положений, на основе которых внесены практические предложения и рекомендации по совершенствованию административно-правового регулирования кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в условиях комплексного реформирования сферы контрольно-надзорной деятельности. Наиболее важными из них являются:

1. В системе государственной службы кадровое обеспечение органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, занимает особое место и играет ключевую роль, поскольку его осуществление напрямую влияет на реализацию внутренней политики государства.

Без совершенствования административно-правового регулирования кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти невозможно повышение эффективности всей системы контроля и надзора, ее качества и результативности.

Под административно-правовым регулированием кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти предлагается понимать комплексный механизм принятия и дальнейшей реализации административно-правовых норм, закрепляющих организационно-правовые основы кадрового обеспечения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия.

2. В целях совершенствования административно-правового регулирования кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти разработан соответствующий понятийный аппарат в этой сфере.

В результате анализа системы и структуры федеральных органов исполнительной власти предложено авторское определение термина «федеральные контрольно-надзорные органы исполнительной власти», которое с учетом специфики контрольно-надзорной деятельности рассматривается как

совокупность федеральных министерств и федеральных служб, реализующих полномочия по проверке законности и оценке соответствия деятельности подконтрольных (поднадзорных) субъектов обязательным требованиям в целях минимизации причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и интересам гражданина, общества и государства в соответствующей сфере государственного контроля (надзора).

Под кадровым обеспечением федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти предлагается понимать одно из направлений кадровой политики, порядок формирования и профессионального развития кадрового состава, соответствующего по своим количественным и качественным характеристикам целям и задачам деятельности указанных органов власти.

Механизм кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти рассматривается диссертантом как комплекс форм, методов и средств кадровой работы, используемый в процессе формирования и профессионального развития кадрового состава этих органов, и направленный на достижение стратегических целей кадровой политики, закрепленных в ведомственном нормативном акте каждого из указанных органов власти.

3. На основе исследования теоретических подходов к определению частных понятий «профессионализм» и «компетентность» в системе государственной службы предлагается авторское определение принципа «профессионализм и компетентность государственных служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти», который рассматривается как единый принцип контрольно-надзорной деятельности, характеризующий уровень подготовки, наличие специальных знаний, умений и навыков государственного служащего, необходимых для качественного решения профессиональных задач и выполнения функций в сфере контрольно-надзорной деятельности, эффективного взаимодействия с органами публичной власти и поднадзорными субъектами, правомерного применения имеющихся полномочий при проведении проверок.

Определены роль и значение данного принципа в системе общих принципов кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, его место в системе принципов организации и осуществления государственного контроля (надзора).

4. В условиях проведения комплексной реформы контрольно-надзорной деятельности и в целях эффективного исполнения мероприятий по формированию научно-образовательной базы в интересах контрольно-надзорных органов, в том числе обеспечивающей подготовку и регулярную переподготовку кадров, предполагается целесообразным создание Научно-образовательного центра, осуществляющего научно-исследовательскую и образовательную деятельность в интересах федеральных органов исполнительной власти, реализующих контрольно-надзорные полномочия. Главной целью создания Научно-образовательного центра является формирование научно-образовательной базы в сфере контрольно-надзорной деятельности посредством организации научных исследований в этой сфере, учебно-методической и образовательной деятельности по подготовке, профессиональной переподготовке и повышению квалификации кадров в интересах указанных органов власти.

5. В результате рассмотрения проблем научно-образовательного характера, возникающих при осуществлении подготовки и профессиональной переподготовки гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, в условиях проведения системной реформы контрольно-надзорной деятельности были предложены следующие пути их решения.

Во-первых, эффективной реализации программ дополнительного профессионального образования гражданских служащих контрольно-надзорных органов будет способствовать организация совместной деятельности, основанной на свободном информационном и кадровом обмене между образовательными организациями, осуществляющими дополнительное образование этих служащих, и федеральными контрольно-надзорными органами исполнительной власти.

Во-вторых, повышению эффективности средств и методов контроля качества дополнительного профессионального образования гражданских служащих контрольно-надзорных органов должно способствовать использование новых форм организации учебного процесса, сочетающих контактную работу преподавателей с обучающимися и самостоятельную работу обучающихся, которая ведется в дистанционной форме с использованием возможностей электронной информационной образовательной среды образовательной организации.

В-третьих, необходимыми условиями повышения качества подготовки и профессиональной подготовки гражданских служащих контрольно-надзорных органов следует признать соответствие содержания образовательного процесса цели формирования профессиональных качеств служащих, необходимых для компетентного решения сложных профессиональных задач в условиях реформируемого государственного аппарата; наличие у каждого гражданского служащего, не имеющего базового высшего образования по программе «Государственное и муниципальное управление», профессиональной переподготовки по данной образовательной программе; непрерывность в осуществлении профессионального образования гражданских служащих контрольно-надзорных органов путем стимулирования интереса к самообразованию; обеспечение эффективной реализации мер государственного контроля за качеством образовательного процесса в организациях, осуществляющих подготовку и профессиональную переподготовку гражданских служащих контрольно-надзорных органов; оценку качества образовательного процесса, определяемую по изменению уровня профессиональной компетентности обучаемых в результате дополнительного профессионального обучения.

В-четвертых, заслуживающим внимания представляется предложение об организации совместной научно-практической работы по исследованию фундаментальных и прикладных проблем государственной деятельности, связанной с осуществлением контрольно-надзорных полномочий. Такая работа

должна осуществляться экспертными группами, включающими в себя представителей образовательных и научных учреждений при поддержке соответствующих органов государственной власти, с привлечением выпускников вузов посредством написания ими выпускных квалификационных работ по актуальным вопросам осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Представляется, что воплощение в научно-образовательную практику вышеперечисленных мер создаст условия для обеспечения надлежащего качества подготовки и профессиональной переподготовки гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти и, соответственно, повышения эффективности осуществления проводимой в стране реформы контрольно-надзорной деятельности.

6. Проводится исследование организационно-правовых основ механизма кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

В рамках государственной гражданской службы рассматривается применение такой кадровой технологии, как формирование кадрового резерва. Анализируются понятие кадрового резерва, принципы и цели его формирования. Проводится исследование административно-правового регулирования порядка формирования кадрового резерва на федеральном и региональном уровнях.

7. В условиях реформирования сферы контрольно-надзорной деятельности предлагается создание в федеральном органе по управлению государственной службой в качестве структурного подразделения специального управления (департамента) по кадровому обеспечению федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти. Целью создания данного Управления является обеспечение реализации в пределах предоставленной компетенции государственной кадровой политики в федеральных контрольно-надзорных органах исполнительной власти.

8. Несмотря на то, что на сегодняшний день сложилась определенная система способов оценки профессионального уровня гражданских служащих,

никаких комплексных и целостных рекомендаций по его повышению не разработано.

В связи с чем в рамках данного исследования представлены следующие рекомендации по повышению профессионального уровня гражданских служащих контрольно-надзорных органов: повышение квалификации, профессиональная переподготовка и стажировка в соответствующей сфере профессиональной деятельности; создание системы психологического обеспечения кадровой работы; необходимость участия в научно-практических мероприятиях различного формата (научные конференции, семинары, круглые столы и т.д.); внедрение современных информационных технологий в деятельность контрольно-надзорных органов.

Кроме того, в качестве отдельной рекомендации по повышению профессионального уровня гражданских служащих предлагаются сформулированные диссертантом общие квалификационные требования к профессиональным знаниям (характеризуют знание специфики служебной деятельности и сферы ее законодательного регулирования) и навыкам (отражают профессиональные способности в рамках служебной деятельности), предъявляемые к инспекторскому составу, замещающему должности государственной гражданской службы в федеральном контрольно-надзорном органе исполнительной власти. Данные требования предлагается называть типовыми и рассматривать их в качестве элементов общего правового статуса инспекторов этих органов.

9. В диссертации проведен анализ организационно-правовых основ подготовки и профессиональной переподготовки гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в системе мероприятий по совершенствованию административно-правового регулирования механизма кадрового обеспечения этих органов власти.

В целях совершенствования административно-правового регулирования кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов предлагается законодательное закрепление понятия «подготовка кадров», под которым

предлагается понимать процесс обучения гражданина в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования на основании заключенного договора о целевом приеме или договора о целевом обучении между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы, направленный на получение специальности, соответствующей профилю предполагаемой профессиональной деятельности в данном государственном органе.

Для совершенствования профессионального уровня гражданских служащих контрольно-надзорных органов в рамках дополнительного профессионального образования разработана примерная программа повышения квалификации «Кадровое обеспечение федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти России в условиях комплексного реформирования сферы контрольно-надзорной деятельности», применять которую следует с учетом того, что каждый контрольно-надзорный орган имеет свою специфику кадрового обеспечения, которая зависит от соответствующей сферы контрольно-надзорной деятельности.

Кроме того, обоснована необходимость разработки и реализации Концепции подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в целях обеспечения проведения реформы контрольно-надзорной деятельности. Предполагается, что Концепция, представляющая систему взглядов, идей, целей, задач и принципов реализации кадровой деятельности в сфере подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих, станет научно-теоретическим фундаментом, который лежит в основе обеспечения контрольно-надзорных органов высокопрофессиональными и компетентными гражданскими служащими.

10. По итогам диссертационного исследования в целях совершенствования административно-правового регулирования кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти предлагается включить в проект Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и

муниципального контроля в Российской Федерации» отдельную главу «Кадровое обеспечение федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти», посвященную организационно-правовым вопросам кадрового обеспечения указанных органов и включающую в себя понятийный аппарат; механизм кадрового обеспечения; кадровую работу; кадровые технологии; порядок получения дополнительного профессионального образования, определяющий процедуру и условия обучения по программам дополнительного профессионального образования. Данное предложение позволит не только устранить существующие правовые пробелы и дублирование норм различных правовых актов в рассматриваемой сфере, но и позволит закрепить систему кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в качестве самостоятельного института государственного контроля (надзора), имеющего свой понятийный аппарат, предмет и объект регулирования, механизм реализации.

БИБЛИОГРАФИЯ

I. Конституция Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

II. Нормативно-правовые акты Российской Федерации

Федеральные законы

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч.1). – Ст. 1.

3. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч.1). – Ст. 3.

4. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

5. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (часть 1). – Ст. 6249.

6. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной гражданской службы Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

7. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

8. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2012. – № 53 (часть 1). – Ст. 7598.

9. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3586.

10. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 49 (ч.1). – Ст. 7020.

11. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. 30.10.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 26 (часть 1). – Ст. 3378.

Указы Президента Российской Федерации

12. Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 (ред. от 10.08.2012) «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)» // СЗ РФ. – 2009. – № 11. – Ст. 1277.

13. Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474 (ред. от 08.03.2015) «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. – № 1 (часть 1). – Ст. 203.

14. Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2009 г. № 1456 (ред. от 18.12.2016) «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам о целевом обучении» // СЗ РФ. – 2009. – № 52 (часть 1). – Ст. 6533.

15. Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2338.

16. Указ Президента Российской Федерации от 12 июля 2012 г. № 977 (ред. от 18.10.2017) «Об утверждении состава Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах» // СЗ РФ. – 2012. – № 29. – Ст. 4072.

17. Указ Президента РФ от 01 февраля 2005 г. № 110 (ред. от 28.08.2015) «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 437.

18. Указ Президента РФ от 01 февраля 2005 г. № 111 (ред. от 01.07.2014) «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценке их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» // СЗ РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 438.

19. Указ Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 (ред. от 28.09.2017) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

20. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 (ред. от 03.04.2017) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2012. – № 22. – Ст. 2754.

Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 06 мая 2008 г. № 362 (ред. от 02.06.2016) «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2008. – № 19. – Ст. 2194.

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 469 (ред. от 04.02.2015) «Об утверждении Типового договора о целевом обучении между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы и о порядке предоставления и размере дополнительной выплаты гражданам, заключившим соответствующие

договоры» // СЗ РФ. – 2010. – № 26. – Ст. 3366.

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 323 (ред. от 21.03.2017) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения» // СЗ РФ. – 2004. – № 28. – Ст. 2900.

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 (ред. от 23.09.2017) «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // СЗ РФ. – 2004. – № 40. – Ст. 3961.

27. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 (ред. от 17.06.2017) «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // СЗ РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3348.

28. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2575-р (ред. от 07.08.2017) «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. – 2013. – № 2. – Ст. 109.

29. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01 апреля 2016 г. № 559-р «План мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016-2017 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 2016. – 6 апреля.

30. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2016 г. № 1919-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы» // СЗ РФ. – 2016. – № 38. – Ст. 5604.

31. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // СЗ РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

Ведомственные нормативные акты

32. Приказ ФНС от 11 июля 2011 г. № ММВ-7-4/436 «Об утверждении Кадровой политики Федеральной налоговой службы» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.01.2016).

33. Приказ Росреестра от 26.06.2014 № П/296 (ред. от 28.08.2015) «О стратегии кадровой политики Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии на период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.01.2016).

34. Приказ ФАС от 1 ноября 2011 г. № 774 «Об утверждении Политики в области качества и Кадровой политики ФАС России» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.01.2016).

35. Приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 660 «Об утверждении Положения о Департаменте государственной службы и кадров МВД России (ред. от 18.08.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.01.2016).

36. Приказ МЧС России от 06 сентября 2011 г. № 495 (ред. от 30.01.2012) «Об утверждении положений структурных подразделений центрального аппарата МЧС России» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

37. Приказ Росздравнадзора от 04.04.2016 № 2685 «Об утверждении положений об Управлении государственной службы, кадров, антикоррупционной и правовой работы и отделах Управления государственной службы, кадров, антикоррупционной и правовой работы» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

38. Приказ Росприроднадзора от 12 декабря 2016 г. № 783 «Об утверждении положений о структурных подразделениях центрального аппарата Росприроднадзора» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

39. Приказ Россельхознадзора от 14 сентября 2016 г. № 663 «О регламенте Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» (ред. от 07.04.2017) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

40. Приказ Ространснадзора от 29 декабря 2016 г. № СС - 1386фс «Об утверждении Положения об Административном управлении Федеральной службы

по надзору в сфере транспорта» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

41. Приказ ФНС от 17 февраля 2016 г. № ММВ-7-4/88 «Об утверждении Положения об Управлении кадров Федеральной налоговой службы» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

42. Приказ ФТС от 07 февраля 2017 г. № 187 «Об утверждении Положения об Управлении государственной службы и кадров» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

43. Приказ ФАС от 20 января 2016 г. № 46/16 «Об утверждении Положения об Управлении государственной службы Федеральной антимонопольной службы» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

44. Приказ Роспотребнадзора от 16 июля 2012 г. № 762 «О утверждении Регламента Роспотребнадзора» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

45. Приказ Роструда от 31 декабря 2015 г. № 415-к «Об утверждении структуры и штатного расписания центрального аппарата Федеральной службы по труду и занятости» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

46. Приказ Роструда от 25 февраля 2013 г. № 35-к «Об утверждении Методики проведения конкурсных процедур на заключение договора на обучение с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы в Федеральной службе по труду и занятости и ее территориальных органах» // Российская газета. - 2013. - № 104.

47. Приказ ФНС России от 23 января 2013 г. № ММВ-7-4/25 «Об утверждении Методики проведения конкурсных процедур на заключение договора на обучение между Федеральной налоговой службой и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы в ФНС России» // Российская газета. - 2013. - № 92.

III. Проекты нормативных актов

48. Проект Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.01.2017).

IV. Литература

Монографии, книги, учебники, учебные пособия и комментарии

49. Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: Монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 456 с.

50. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография / А.В. Мартынов, под ред. Ю.Н. Старилова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – 183 с.

51. Административное право России: Учебник / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Килясханова. 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 759 с.

52. Административное право: Учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: ЮРИСТЪ, 1999. – 728 с.

53. Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штатиной. – М.: Спарк, 2003. – 464 с.

54. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – М.: НОРМА, 2008. – 992 с.

55. Акмеологическая оценка профессиональной компетентности государственных служащих: Учебное пособие / Под общ. ред. А.А. Деркача. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – 108 с.

56. Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. – М.: Проспект, 2009. – 576 с.

57. Атаманчук Г.В. Методологические предпосылки концепции государственной службы Российской Федерации. Государственная служба

Российской Федерации: первые шаги и перспективы. – М.: Изд-во РАГС, 1997. – 243 с.

58. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. Монография. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – 272 с.

59. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – 3-е изд., доп. – М.: Омега-Л, 2009. – 578 с.

60. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. – М.: ЭКСМО, 2010. – 607 с.

61. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с.

62. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). – М.: Юридическая литература, 1976. – 200 с.

63. Братановский С.Н. Административное право: Учебник. – М.: Директ-Медиа, 2013. – 921 с.

64. Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М.: Юристъ, 2002. – 410 с.

65. Государственная гражданская служба: учебный курс / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина; отв. ред. Н.Ю. Хаманева. – М.: Дело и Сервис, 2014. – 624 с.

66. Государственная кадровая политика и механизм ее реализации: Кадроведение; курс лекций / под ред. Е.В. Охотского. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во РАГС, 1998. – 470 с.

67. Государственная служба в странах основных правовых систем мира. Том 1 / Под ред. А.А. Демина. – М. Книгодел, 2010. – 360 с.

68. Государственная служба: организация, кадры, управление / под общ. ред. А. И. Турчинова. – М.: Изд-во РАГС, 2003. – 276 с.

69. Зубарев С.М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы: Монография. – М.: Юрайт-Издат, 2006. – 331 с.

70. Илларионов А.Е. Основы теории государственной кадровой политики: учебно-методическое пособие и конспект лекций. – Владимир, 2009. – 120 с.
71. Козлов Ю.М. Административное право. – М.: Юристъ, 2007. – 554 с.
72. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило и др.; под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. – М.: Проспект, 2011. – 1296 с.
73. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (постатейный) / Бирюкова Т.А., Егоров Ю.В., Курманов Э.Р. Кухаренко Т.А., Филатова А.В., Челпаченко О.А.; под ред. А.В. Филатовой // Подготовлен для системы ГАРАНТ, 2015.
74. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / Под ред. О.Л. Дубовик // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2015.
75. Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: Курс лекций. – М.: Юристъ, 2004. – 560 с.
76. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит., 1972. – 278 с.
77. Лукьянова Т.В. Управление инновациями в кадровой работе: Учебно-практическое пособие. – М.: Проспект, 2012. – 72 с.
78. Манохин В.М. Административное право России: учебник. – Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 266 с.
79. Мальцев В.А., Марченков П.А., Калачева Т.Г. Социологический подход к анализу профессионализма гражданских служащих. – М.: Изд-во РАГС, 1997. – 42 с.
80. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. – М.: Юристъ, 2009. – 541 с.

81. Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации : аналит. докл. / колл. авт.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – 89 с.
82. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 560 с.
83. Нечипоренко В.С., Шкелева Т.О. Кадровая политика в государственной гражданской службе. – Саратов: Научная книга, 2013. – 262 с.
84. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. Учебник для подготовки гражданских служащих. – М.: Статут, 1999. – 592 с.
85. Овсянко Д.М. Административное право. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – 468 с.
86. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: Учебное пособие. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2008. – 447 с.
87. Охотский Е.В., Игнатов В.Г., Лытов Б.В. и др. Государственная служба: теория и организация. – Ростов-на-Дону: Изд-во Феникс, 1998. – 501 с.
88. Организация дополнительного профессионального образования гражданских служащих: отечественная и зарубежная практика (Серия «Аналитические обзоры Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». № 6/2016) / Глав. ред. И.Н. Барциц. – М., 2016. – 46 с.
89. Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации: Учебник / Под общ. ред. И.Н. Барцица. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 560 с.
90. Правовое регулирование государственного контроля: Монография / Отв.ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Анкил, 2012. – 480 с.
91. Российское административное право. Учебник / Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев, В.М. Манохин. – М.: Юристъ, 1996. – 472 с.
92. Разаренов Ф.С. Административный надзор. – М.: Изд-во ВШ МООН РСФСР, 1964. – 36 с.

93. Служебное право (Государственная гражданская служба): Учебное пособие / Отв. ред. Барциц И.Н., рук. авт.колл. Игнатов В.Г. – Москва: ИКЦ «МарТ», Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2007. – 480 с.
94. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА—ИНФРА М), 2002. – 728 с.
95. Стариков Ю.Н. Служебное право: учебник. – М.: БЕК, 1996. – 698 с.
96. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М.: Юридическая литература, 1974. – 160 с.
97. Сулемов В.А. Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии. – 2-е изд., дораб. и доп. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – 352 с.
98. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полн. курс. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2005. – 697 с.
99. Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник. – М.: Эксмо, 2008. – 448 с.
100. Управление персоналом: Учебник / Общ. ред. А.И. Турчинова. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – 488 с.
101. Управление персоналом организации: Учебник / Под ред. А.Я. Кибанова. – 4-е изд., доп. и перераб. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 695 с.
102. Управление персоналом: учебное пособие / И.А. Кулыгина, Н.А. Каширин, Д.Ю. Пименов. – 2-е изд., испр. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2007. – 106 с.
103. Управление персоналом государственных органов: система организации и функционирования / А.Е. Лукьяненко, В.И. Лукьяненко, А.В. Новиков. – М.: Наука, 1999. – 573 с.
104. Управление и проблема кадров / Под ред. Г.Х. Попова, Г.А. Джавадова. – М.: Экономика, 1972. – 175 с.

105. Черепанов В. В. Государственная кадровая политика и кадровая деятельность в системе гражданской службы: учебное пособие. – М.: Финакадемия, 2009. – Ч. 1. – 144 с.

106. Черепанов В.В., Иванов В.П. Основы государственной и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008. – 575 с.

107. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: учебник. – М.: Юристъ, 2003. – 320 с.

108. Чиркин В.Е. Контрольная власть. – М.: Юристъ, 2008. – 214 с.

109. Шкатулла В.И. Образовательное право России (учебник для вузов). – 2-е изд., испр. – М.: Юстицинформ, 2016. – 774 с.

110. Щекин Г.В. Социальная теория и кадровая политика: Монография. – К.: МАУП, 2000. – 576 с.

111. Щукина Т.В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: монография. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2011. – 650 с.

112. Яблокова Е.А. Подготовка кадров государственной службы: методические и дидактические основы повышения эффективности. – М.: Изд-во РАГС, 2004. – 164 с.

Научные статьи в периодических изданиях и сборниках

113. Анисимов В.М. Государственная кадровая политика: некоторые проблемы научно-теоретического анализа // Вестник Академии права и управления. – 2010. – № 18. – С. 42-65.

114. Анисимов В.М. Кадровый резерв на государственной гражданской службе Российской Федерации: система формирования и эффективной реализации // Экономические стратегии. – 2007. – Т. 9. – № 8. – С. 78-85.

115. Александров В.Б. Профессионализм государственного служащего: основные измерения // Научные труды Северо-Западного института управления. - 2011. – Т.2. – № 3. – С. 31-41.

116. Асриянц К.Г., Мирзаханов Я. Кадровая политика и проблемы профессиональной подготовки гражданских служащих // Вопросы структуризации экономики. – 2009. – № 1. – С. 23-25.

117. Атаманчук Г.В. Управление и персонал государственного аппарата // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при Полномочном представителе Президента РФ в Северо-западном федеральном округе. – 2008. – № 2. – С. 66-77.

118. Байкеева С.Е. Теоретико-методологические основы исследования проблем кадрового обеспечения государственной службы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2008. – № 3 (39). – С. 9-17.

119. Балдина А.С. Теоретические аспекты профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих //Административное и муниципальное право. – 2016. – № 4. – С. 282-286.

120. Барбашин Е.А., Устинович Е.С. Информационная компетентность гражданских служащих // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 10. – С. 12-14.

121. Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. – 1996. – № 12. – С. 10-18.

122. Башуров В.Б. Отграничение квалификационного экзамена от аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации // Современное право. – 2011. – № 11. – С. 82-88.

123. Белая Н.В. К вопросу о понимании кадрового обеспечения АПК на современном этапе // Ползуновский альманах. – 2011. – №4/2. – С. 249-253.

124. Беспарточный Б.Д., Медведев И.Н. Особенности системы управления персоналом государственной и муниципальной службы // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. – 2015. – № 2 (15). – С. 138-145.

125. Богданов С.И. Региональные аспекты продвижения идей внедрения ювенальной юстиции (опыт Уральского федерального округа) // Вопросы ювенальной юстиции. – 2006 – № 1 (6). – С. 20-25.

126. Васецкий А.А. Педагогическая система дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих // Научные труды Северо-Западного института управления. 2011. – Т.2. – № 3. – С.2-31.

127. Власюк Е.И. Основные направления совершенствования уровня профессионализма и профессиональной компетентности государственных гражданских служащих Российской Федерации // Вестник Югорского государственного университета. – 2007. – № 2. – С. 30-32.

128. Востряков Л. Е., Чириков Е. П. Современный управленец культуры: групповой портрет // Управленческое консультирование. – 2010. – № 1 (37). – С.116-135.

129. Востряков Л.Е., Чириков Е.П. Управленческие компетенции руководителей сферы культуры России, Европы и США: межстрановой социологический анализ // Управленческое консультирование. – 2010. – № 3. – С. 84-98.

130. Воронина Л.И. Профессиональное образование гражданских служащих в современных условиях: некоторые нормативно-правовые аспекты // Право и образование. – 2005. – № 2. – С. 149-162.

131. Воронцова Г.В. Профессиональное развитие гражданских служащих // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. – 2016. – № 40-1. – С. 107-112.

132. Габричидзе Б.Н., Коланда В.М. Принципы профессионализма в государственной службе // Государство и право. – 1995. – № 12. – С. 19-26.

133. Гайдукова И.Б. Новые кадровые технологии как средство повышения эффективности деятельности государственных и муниципальных служащих // Актуальные проблемы социально-гуманитарного и научно-технического знания. – 2016. – № 3 (8). – С. 36-38.

134. Гапанович А.В. Профессионализм заказчика как принцип контрактной системы в сфере закупок // Юрист. – 2014. – № 12. – С. 16-20.

135. Гацко М.Ф. Дополнительное образование государственных и муниципальных служащих // Наука, образование, общество. – 2015. – № 4 (6). – С. 105-113.

136. Горшков А.С. О дополнительном профессиональном образовании государственных служащих в Северо-Западном федеральном округе // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. – 2010. – № 2. – С.25-39.

137. Горшков А.С. Совершенствование системы профессионального обучения государственных гражданских служащих в условиях административной реформы // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. – 2006. – № 1. – С. 28-36.

138. Горшкова Е.В. Проблемы профессиональной подготовки государственных гражданских служащих // Сборники конференций НИЦ Социосфера. – 2011. – № 28. – С. 126-129.

139. Домрачев Д.Г. Основные проблемы оптимизации контрольно-надзорной деятельности в свете Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 г. // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. – 2015. – № 1. – С. 90-95.

140. Екименко А.Ю., Добрянская Р.Г. Психологическое обеспечение кадровой службы в органах прокуратуры // Законность. – 2009. – № 8. – С.20.

141. Иванова Е.Ю., Ермаков А.И. Анализ качественных характеристик кадрового состава государственных органов исполнительной власти Тамбовской области // Социально-экономические явления и процессы. – 2011. – № 9 (31). – С. 63-70.

142. Иванова Л.Л. Кадровые технологии по формированию управленческого резерва: принципы, подходы, междисциплинарные проблемы применения // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2010. – № 4. – С. 13-24.

143. Ильин А.Ю. Эффективная профессиональная подготовка государственных и муниципальных служащих как фактор совершенствования системы взаимодействия общества и власти // Политическое управление: научный информационно-образовательный электронный журнал. – 2015. – № 1 (09). – С.5-8.

144. Ильина Ю.В. Продвижение по службе и повышение квалификации государственных гражданских служащих // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. – 2010. – № 2. – С. 46-51.

145. Ильина Ю.В. О совершенствовании правового регулирования дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Российской Федерации // Научные труды Северо-Западного института управления. – 2012. – Т. 3. – № 1. – С. 344-355.

146. Ильина Ю.В. Модернизация системы дополнительного профессионального образования как фактор развития управленческой компетенции // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. – 2011. – № 2. – С. 39-46.

147. Илларионова Л.А. Теоретические аспекты профессиональной подготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих

в Российской Федерации // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. – 2012. – № 5. – С. 69-75.

148. Карелина А.В. Профессиональные ориентиры подготовки государственных служащих в Смоленском регионе // Среднерусский вестник общественных наук. – 2008. – № 4. – С. 37-42.

149. Киреева Е.Ю. Проблемы реализации принципа взаимосвязи государственной и муниципальной службы // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 3. – С.38-40.

150. Кобзарь-Фролова М.Н. О реализации принципа профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих // Теория и практика административного права и процесса: Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Часть 2. – Краснодар: Изд-во ИП Солодовникова А.Н. – С. 98-103.

151. Коврижкина Л.Н. К вопросу о профессиональной подготовке и переподготовке государственных и муниципальных служащих // Вестник Южно-Уральского профессионального института. – 2014. – Т.3. – № 15. – С.107-114.

152. Кольев А.А. Анализ современного состояния кадрового состава в УИС // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2010. – №11. – С. 61-63.

153. Косов Ю.В. Методологические основы компетентностного подхода // Материалы научно-методической конференции СЗАГС. – 2009. – № 1. – С. 18-24.

154. Кочегура А.П. Управление профессиональным развитием государственных служащих как инструмент повышения эффективности их деятельности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. – № 2. – 2008. – С.121-133.

155. Кругликов С.П. Правовые проблемы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих // ВУЗ. XXI век. – 2012. – № 3. – С. 54-72.

156. Крылова Е.Г. К вопросу о повышении уровня профессионализма государственных служащих Российской Федерации // Актуальные вопросы публичного права. – 2014. – № 1. – С. 68-81.

157. Крылова Е.Г. Профессионализм как основной принцип организации и функционирования государственной службы // Арбитражный и гражданский процесс. – 2007. – № 3. – С. 16-19.

158. Кузнецов О.В. Направления модернизации ДПО гражданских служащих // Высшее образование в России. – 2009. – № 5. – С. 145-149.

159. Магомедов К.О. Кадровые технологии в управлении персоналом государственной гражданской службы // Служба кадров и персонала. – 2007. – № 10. – С. 94-98.

160. Мамедова Н.А. Сущность и возможности оценки кадрового потенциала государственной гражданской службы // Открытое образование. – 2012. – № 5. – С. 93-96.

161. Мартынов А.В. Контрольная власть в России: понятие, формы и юридическое значение // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2009. – № 3. – С. 205-210.

162. Матвеев С.П. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов внутренних дел // Вестник Воронежского института МВД России. – 2013. – № 4. – С. 7-12.

163. Миронов Р.Г. Современная система управления органов внутренних дел и органов исполнения уголовных наказаний и пути повышения эффективности организации взаимодействия // Человек: преступление и наказание. – 2009. – № 3. – С. 66-68.

164. Митрошенков О.А. Оценка, развитие и оптимизация кадров государственной службы: зарубежный опыт // Управление мегаполисом. – № 4. – 2009. – С. 82-104.

165. Михалёва И. В., Любимова М. А. Профессиональная подготовка государственного служащего как показатель эффективного прохождения

государственной службы // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2016. – № 5 (май). – С. 131-136.

166. Мячин Ю.В. Правовое регулирование развития систем профессиональной подготовки (анализ зарубежного опыта) // Юридический мир. Общероссийский научно-практический правовой журнал. – 2007. – № 9. – С. 34-36.

167. Нестеров А.Г. Кадровому резерву - особую заботу аппарата полпредства // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. – 2011. – № 1. – С. 4-11.

168. Оболенская А.Г. Переподготовка служащих как условие конструктивной реформы государственного и муниципального управления и реализации Национального плана противодействия коррупции // Педагогическое образование в России. – 2014. – № 10. – С. 36-41.

169. Огородников В.И., Мельникова Ю.А. Проблемы, состояние и предложения по совершенствованию кадровой политики уголовно-исполнительной системы // Прикладная юридическая психология. – 2010. – № 1. – С. 149-152.

170. Орлов А.В. Кадровое обеспечение судебных органов: некоторые проблемные вопросы и пути их решения // Российский судья. – №1. – 2017. – С.39-40.

171. Панышева С.А. Некоторые вопросы профессионализации кадрового потенциала в системе государственной гражданской службы РФ // Вестник Нижегородского института управления. – 2015. – № 1 (34). – С. 25-28.

172. Параносенков П.М. Организация профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов и ее правовое регулирование в современных условиях // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – С. 52-54.

173. Параносенков П.М. Реализация правовых инициатив, направленных на совершенствование кадрового обеспечения в условиях реформирования правоохранительной системы // Административное право и процесс. – 2016. – № 10. – С. 27-29.

174. Петров Ю.Е., Лакшин М.И. Механизмы реализации государственной военно-кадровой политики // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. – 2015. – № 3-4. – С. 212-219.

175. Подольская Т.А. Задачи и принципы дополнительного профессионального образования гражданских служащих(нормативные основы) // Право и образование. – 2006. – № 1. – С. 54-61.

176. Подмарков В.Г. Человек в мире профессий // Вопросы философии. – 1982. – № 8. – С. 58-65.

177. Позднышов А.Н. Развитие системы профессиональной подготовки гражданских служащих // Юристъ-Правоведъ. – 2011. – № 2. – С.94-100.

178. Правдин А.А. Зарубежный опыт профессиональной подготовки гражданских служащих // Вестник экспертного совета. – № 2 (5). – 2016. – С.91-94.

179. Ракевич И.В. Повышение квалификации государственных гражданских служащих: мотивация и приоритеты //Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2006. – № 11. – С. 148-154.

180. Романов В.Л. Инновационный заказ дополнительному профессиональному образованию государственных гражданских служащих // Право и управление. XXI век. – 2007. – № 2. – С. 62-64.

181. Романцова С.В. Зарубежный опыт профессионального развития государственных служащих и возможности его адаптации в России // Человеческий капитал. – № 3 (39). – 2012. – С.10-15.

182. Рудой В.В. О мерах по совершенствованию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2010. – № 1. – С. 18-24.

183. Рычков С.Ю., Бикчурина А.М. Этический фактор совершенствования системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих // Современные наукоемкие технологии. – 2007. – № 1. – С. 32-33.

184. Рязанцева М.В., Субочева А.О. Анализ кадровых технологий в государственной гражданской службе Российской Федерации // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2014. – № 11-3. – С. 409-413.

185. Скрынник А.М. К вопросу о правовом статусе инспекции и инспектора государственного портового контроля // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 8 (56). – С. 14.

186. Слепцова Е.В., Олейник С.С. Кадровый потенциал государственной службы в современных условиях // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2017. – № 2. – С. 68-71.

187. Степанов О. Ф., Макарова О. Б. Психологическое обеспечение деятельности прокуратуры // Законность. – 2010. – № 9. – С. 17-22.

188. Степанчук Д.Ю. Образовательные стратегии современного государственного гражданского служащего Ханты-Мансийского автономного округа (Югры) // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2011. – № 8. – С. 118-124.

189. Сульдина Г.А. Развитие профессиональной подготовки кадров для системы государственного управления // Вестник Университета Правительства Москвы. – 2015. – № 4. – С. 2-8.

190. Тимофеева Е. Г. Дополнительное профессиональное обучение госслужащих как фактор успешности их профессиональной деятельности // Власть и управление на востоке России. – 2010 – № 4. – С. 130-135.

191. Тонконог В.В., Самраилова Е.К. Системы профессионального образования в зарубежных странах: опыт Франции, Великобритании и США // Труд и социальные отношения. – № 2. – 2012. – С. 101-108.

192. Туганов Ю.Н., Журавлев С.И. Реализация функций и принципов кадрового обеспечения государственной службы в деятельности федеральных органов исполнительной власти // Военно-юридический журнал. – 2013. – № 11. – С. 2-8.

193. Хабипов Н.Н. Интернет-технологии в контрольно-надзорной деятельности // Защита и карантин растений. – 2011. – № 9. – С. 3-6.

194. Чаннов С.Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – № 2 (109). – 2016. – С. 178-183.

195. Чакалова М.С. Институциональные аспекты кадрового обеспечения органов местного самоуправления при осуществлении ими государственных полномочий: проблемы теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 2. – С. 30-32.

196. Шамахов В.А. Профессионализм на государственной гражданской службе: технологии достижения // Научные труды Северо-Западного института управления. – Том 2. – 2011. – № 3. – С. 10-22.

197. Щукина Т.В. Вопросы содержания и структуры кадровой политики в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2011. – № 11. – С. 4-6.

198. Яковлева Е.В. Персонал как объект управления в условиях инновационной экономики // Креативная экономика. – 2010. – № 6 (42). – С. 7-13.

Диссертации и авторефераты диссертаций

199. Андрюшкин Р.В. Кадровое обеспечение государственной службы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Андрюшкин Роман Владимирович. – СПб., 2001. – 174 с.

200. Антошина Н.М. Административно-правовые основы формирования кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Антошина Наталья Михайловна. – М., 2011. – 382 с.

201. Артемьев А.М. Реализация кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров: организационно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Артемьев Александр Михайлович. – М., 2003. – 235 с.

202. Баркатунов В.Ф. Кадровое обеспечение органов внутренних дел в современных условиях: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / Баркатунов Владимир Феоктистович. – Белгород, 2000. – 132с.

203. Бекетов О.И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Бекетов Олег Иванович. – Челябинск, 2011. – 36 с.

204. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.12 / Грачева Елена Юрьевна. – М., 2000. – 368 с.

205. Гурьева Л.А. Профессиональная подготовка государственных служащих: организационно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Гурьева Любовь Александровна. – Сыктывкар, 1999. – 22 с.

206. Зыбин С. Ф. Кадровое обеспечение деятельности органов внутренних дел (историко-правовой и теоретико-правовой анализ): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / Зыбин Станислав Федорович. – СПб, 1997. – 353 с.

207. Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Зырянов Сергей Михайлович. – Москва, 2010. – 497 с.

208. Кикоть В.Я. Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России с сфере подготовки кадров: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Кикоть Владимир Яковлевич. – М., 2002. – 428 с.

209. Костромина С.В. Правовое регулирование кадрового обеспечения государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.14 / Костромина Светлана Викторовна. – М., 2009. – 197 с.

210. Митрахов А.С. Конституционно-правовые основы инновационного развития профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих: автореф. дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.02 / Митрахов Алексей

Сергеевич. – М., 2008. – 24 с.

211. Пономаренко Б.Т. Профессиональное образование: опыт, противоречия и тенденции реформирования: автореф. дис. ... докт. исторических наук: 07.00.02 / Пономаренко Борис Тимофеевич. – М., 1995. – 43 с.

212. Соломатин Е.Ю. Административно-правовое регулирование формирования кадрового резерва на федеральной государственной гражданской службе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Соломатин Егор Юрьевич. – М., 2006. – 169 с.

213. Степанов А.В. Организационно-правовые аспекты кадрового обеспечения деятельности органов внутренних дел: На примере Санкт-Петербурга и Ленинградской области: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Степанов Алексей Васильевич. – СПб, 1997. – 220 с.

214. Чупров В.М. Административно-правовые и организационные средства обеспечения кадровой политики в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Чупров Владимир Михайлович. – М., 2005. – 187 с.

215. Щукина Т.В. Кадровая политика в система государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Щукина Татьяна Владимировна. – Воронеж, 2011. – 56 с.

Словари и иная литература

216. Выступление В.В. Путина на расширенном заседании коллегии Министерства юстиции 31 января 2000 г. // Российская газета. – 2000. – 1 февраля. – № 24.

217. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4-х т. Том 2. – М.: РИПОЛ Классик, 2006. – 784 с.

218. Пищулин Н.П., Ковалевский В.Ф., Анисимов В.М. Кадры-персонал: Словарь-тезаурус. – М., 1994. – 274 с.

219. Энциклопедический словарь работника кадровой службы / Под общ. ред. В.М. Анисимова. – М.: Инфра-М, 1999. – 327 с.

V. Судебная практика

220. Обзор практики по рассмотрению в 2012 - 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. – 2014. – № 9.

221. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2009. – № 12.

222. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2007. – № 3.

223. Постановление Комсомольского районного суда г. Тольятти Самарской области № 1-388/2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sud-praktika.ru/precedent/357103.html> (дата обращения: 01.07.2017).

224. Постановление от 8 декабря 2016 г. по делу № 05-0878/4/2016 [Электронный ресурс]. URL: Режим доступа: <http://sudact.ru/law/koap/razdel-i/glava-2/statia-2.4/> (дата обращения: 01.07.2017).

225. Практика рассмотрения уголовных дел о преступлениях, связанных со злоупотреблением и превышением должностными полномочиями (статьи 285 и 286 УК РФ) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oblsud.penza.ru/item/1170/> (дата обращения: 01.07.2017).

226. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 06.06.2017 № 7-922/2017 по делу № 12-40/2017 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.07.2017).

VI. Электронные ресурсы

227. Бюллетень «Дополнительное профессиональное образование кадров государственной гражданской и муниципальной службы в 2016 году» [Электронный ресурс]. URL:

http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1242887320828 (дата обращения: 02.03.2017)

228. Бюллетень «Состав работников, замещавших государственные (муниципальные) должности и должности государственной гражданской (муниципальной) службы по полу, возрасту, стажу работы, образованию» (по состоянию на 1 октября 2016 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1237818141625 (дата обращения: 02.03.2017).

229. Государственная автоматизированная информационная система «Управление» // URL: <http://gasu.gov.ru/knd> (дата обращения: 24.01.2017).

230. Доклад Минэкономразвития Российской Федерации «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в Российской Федерации в 2016 году» [Электронный ресурс]. URL: <http://ar.gov.ru/ru/news/44917/1/0/0/index.html> (дата обращения: 08.07.2017).

231. Контрольно-надзорные органы оптимизируют // Официальный сайт газеты «Известия» [Электронный ресурс]. URL: <http://iz.ru/news/653412> (дата обращения: 21.12.2016).

232. Концепция кадровой политики Министерства внутренних дел Российской Федерации в органах внутренних дел [Электронный ресурс]. URL: https://17.mvd.pf/slujba/Gosudarstvennaja_grazhdanskaja_sluzhba/Koncepcija_kadrov_oj_politiki_Ministerstv (дата обращения: 27.01.2016).

233. Концепция кадровой политики МЧС России [Электронный ресурс]. URL: <http://33.mchs.gov.ru/document/1910990> (дата обращения: 27.01.2016).

234. Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70431586/> (дата обращения: 25.02.2017).

235. Методические рекомендации по стратегическому управлению кадрами государственной гражданской службы Российской Федерации [Электронный

ресурс]. URL: <https://deppolitiki.adhmao.ru/upload/iblock/9bc/metodicheskie-rekomendatsii-po-strategicheskomu-upravleniyu-kadrami-gosudarstvennoy-grazhdanskoy-sluzhby-rossiyskoy-federatsii.pdf> (дата обращения: 25.02.2017).

236. Официальный сайт контрольно-надзорной деятельности // URL: <http://контроль-надзор.рф> (дата обращения: 15.01.2017).

237. Официальный сайт Открытого Правительства РФ // URL: <http://open.gov.ru> (дата обращения: 20.01.2016).

238. Официальный сайт Президента РФ // URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 20.01.2016).

239. Официальный сайт Правительства РФ // URL: <http://government.ru> (дата обращения: 20.01.2016).

240. Официальный сайт Росстата // URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 25.02.2017).

241. Официальный сайт МВД РФ // URL: <https://мвд.рф> (дата обращения: 25.12.2017).

242. Официальный сайт МЧС России // URL: <http://www.mchs.gov.ru> (дата обращения: 25.12.2017).

243. Официальный сайт Росздравнадзора РФ // URL: <http://www.roszdravnadzor.ru> (дата обращения: 25.12.2017).

244. Официальный сайт Росприроднадзора РФ // URL: <http://rpn.gov.ru> (дата обращения: 25.12.2017).

245. Официальный сайт Россельхознадзора // URL: <http://www.fsvps.ru> (дата обращения: 25.12.2017).

246. Официальный сайт Ространснадзор РФ // URL: <http://rostransnadzor.ru> (дата обращения: 25.12.2017).

247. Официальный сайт ФНС России // URL: <https://www.nalog.ru> (дата обращения: 25.12.2017).

248. Официальный сайт ФТС России // URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения: 25.12.2017).

249. Официальный сайт ФАС России // URL: <https://fas.gov.ru> (дата обращения: 25.12.2017).

250. Официальный сайт Роспотребнадзора РФ // URL: <http://rosпотребнадзор.ru> (дата обращения: 25.12.2017).

251. Официальный сайт Ростехнадзора РФ // URL: <http://www.gosnadzor.ru> (дата обращения: 25.12.2017).

252. Официальный сайт Роструда РФ // URL: <https://www.rostrud.ru> (дата обращения: 25.12.2017).

253. Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности» // Официальный сайт реформы контрольно-надзорной деятельности [Электронный ресурс]. URL: http://контроль-надзор.рф/assets/files/passport_programm.pdf (дата обращения: 15.01.2017).

254. Паспорт проекта № 5 «Внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов» // Официальный сайт реформы контрольно-надзорной деятельности [Электронный ресурс]. URL: <http://контроль-надзор.рф/programm> (дата обращения: 15.01.2017).

255. Презентация Паспорта приоритетной программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности» // Официальный сайт реформы контрольно-надзорной деятельности [Электронный ресурс]. URL: http://контроль-надзор.рф/assets/files/programm_prez.pdf (дата обращения: 15.01.2017).

256. Письмо Минобрнауки РФ от 29 декабря 2015 г. № МОН-П-5974 «О мерах по созданию научно-образовательной базы в интересах контрольно-надзорных органов, в том числе обеспечивающей подготовку и регулярную переподготовку кадров» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420340517> (дата обращения: 15.01.2017).

257. Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих [Электронный ресурс]. URL: доступа:

<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71610924/> (дата обращения: 07.07.2017).

258. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2016 г. // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1162324/> (дата обращения: 15.02.2017).

259. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-ноябрь 2017 г. // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1288898/> (дата обращения: 20.12.2017).

260. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих // Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров [Электронный ресурс]. URL: <http://gossluzhba.gov.ru/News/Details/72dc9b22-10e8-4a30-8e0a-08dc51f94ea8> (дата обращения: 04.05.2016).

261. Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров // URL: <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv> (дата обращения: 10.02.2016).

262. Что стоит за интеграцией науки и образования - 2 [Электронный ресурс]. URL: http://kapital-rus.ru/articles/article/chto_stoit_za_integraciej_nauki_i_obrazovaniya_2/ (дата обращения: 05.02.2017).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение № 1

Таблица № 1

Кадровая стратегия федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти

Наименование государственного органа	Название документа	Реквизиты
МВД РФ	Концепция кадровой политики Министерства внутренних дел РФ в органах внутренних дел (на период до 2020 года)	Проект 2012 года ¹
МЧС РФ	Концепция кадровой политики МЧС России на период до 2020 года	Проект 2010 года ²
Росздравнадзор	-	-
Росприроднадзор	-	-
Россельхознадзор	-	-
Ространснадзор	-	-
ФНС	Концепция кадровой политики Федеральной налоговой службы	Утверждена Приказом ФНС от 11 июля 2011 года № ММВ-7-4/436 ³
ФТС	Стратегия развития таможенной службы РФ до 2020 года (раздел IV «Основные стратегические направления развития» - укрепление кадрового потенциала и усиление антикоррупционной деятельности)	Утверждена распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2012 года № 2575-р ⁴
ФАС	Политика в области качества и Кадровая политика ФАС России	Утверждена Приказом ФАС от 01 ноября 2011 г. № 774 ⁵
Роспотребнадзор	-	-
Ростехнадзор	-	-
Роструд	-	-

¹ Концепция кадровой политики Министерства внутренних дел Российской Федерации в органах внутренних дел. [Электронный ресурс]. URL: https://17.mvd.rf/slujba/Gosudarstvennaja_grazhdanskaja_sluzhba/Koncepcija_kadrovoj_politiki_Ministerstv (дата обращения: 27.01.2016).

² Концепция кадровой политики МЧС России [Электронный ресурс]. URL: <http://33.mchs.gov.ru/document/1910990> (дата обращения: 27.01.2016).

³ Приказ ФНС от 11 июля 2011 г. № ММВ-7-4/436 «Об утверждении Кадровой политики Федеральной налоговой службы» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.01.2016).

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2575-р (ред. 07.08.2017) «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.01.2016).

⁵ Приказ ФАС от 1 ноября 2011 г. № 774 «Об утверждении Политики в области качества и Кадровой политики ФАС России» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.01.2016).

Таблица № 2

**Научные и образовательные организации, подведомственные федеральным
контрольно-надзорным органам исполнительной власти**

Наименование государственного органа	Научные организации	Образовательные организации
МВД РФ ¹	2 научно-исследовательских института (Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России; Научно-исследовательский центр проблем безопасности дорожного движения)	Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России (ВИПК МВД России), 5 филиалов; Академия управления МВД России; 3 университета МВД России, 8 филиалов; 3 академий МВД России; 11 институтов МВД России; 6 военных училищ МВД России; 1 кадетский корпус МВД России; 3 школы МВД России. Всего: 42 образовательные организации
МЧС РФ ²	4 научно-исследовательских учреждения	6 образовательных организаций высшего образования МЧС России; 21 учебный центр МЧС России. Всего: 27 образовательных организаций
Росздравнадзор ³	3 научные организации	-----
Росприроднадзор ⁴	9 научных организаций	-----
Россельхознадзор ⁵	3 научно-исследовательских института	-----
Ространснадзор ⁶	1 научная организация	-----
ФНС ⁷	-----	2 института повышения квалификации ФНС России (Приволжский институт повышения квалификации ФНС России; Северо-Западный институт повышения квалификации ФНС России)
ФТС ⁸	-----	1 образовательная организация высшего образования (Российская таможенная академия)

¹ Ведомственная наука МВД России // Официальный сайт МВД РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/наука> (дата обращения: 25.12.2017).

² Образовательные организации МЧС России // Официальный сайт МЧС России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mchs.gov.ru/ministry/educational> (дата обращения: 25.12.2017).

Научно-исследовательские учреждения МЧС России // Официальный сайт МЧС России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mchs.gov.ru/ministry/other/research> (дата обращения: 25.12.2017).

³ Подведомственные организации Росздравнадзора РФ // Официальный сайт Росздравнадзора РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.roszdravnadzor.ru/about/structure/subordinateagencies> (дата обращения: 25.12.2017).

⁴ Подведомственные организации Росприроднадзора РФ // Официальный сайт Росприроднадзора РФ [Электронный ресурс]. URL: http://rpn.gov.ru/struktura_all (дата обращения: 25.12.2017).

⁵ Структура центрального аппарата Россельхознадзора // Официальный сайт Россельхознадзора [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fsvps.ru/fsvps/structure> (дата обращения: 25.12.2017).

⁶ Подведомственные организации Ространснадзора РФ // Официальный сайт Ространснадзора РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://rostransnadzor.ru/rostransnadzor/podvedomstvenny-e-organizatsii/> (дата обращения: 25.12.2017).

⁷ Организации, находящиеся в ведении ФНС России // Официальный сайт ФНС России [Электронный ресурс]. URL: https://www.nalog.ru/rn77/about_fts/fts/subordinate/ (дата обращения: 25.12.2017).

⁸ Подведомственные организации ФТС России // Официальный сайт ФТС России [Электронный ресурс]. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=20800&Itemid=2602 (дата обращения: 25.12.2017).

ФАС ¹	-----	Учебно-методический центр ФАС России (центр повышения квалификации и профессиональной переподготовки)
Роспотребнадзор ²	28 научных организаций (гигиенического и эпидемиологического профилей)	-----
Ростехнадзор ³	3 организации научно- технической поддержки	-----
Роструд ⁴	-----	-----

Таблица № 3

**Статистические данные по укрупненным группам специальностей,
ветвям власти, уровням управления и направлениям подготовки базового
высшего профессионального образования
(по состоянию на 1 октября 2016 г.)**

	Имели высшее образование по укрупнённым группам специальностей и направлениям подготовки								
	Гуманитарные и социальные науки	Из них по направлению подготовки юриспруденция	экономика и управление	Из неё по специальности государственное и муниципальное управление	Физико-математические и естественные науки	Образование и педагогика	Здравоохранение	Культура и искусство	Информатика и вычислительная техника
В федеральных государственных органах - всего									
в том числе в органах:									
человек	213044	195160	185232	13584	11083	13040	8651	947	7336
в %	42,2	38,7	36,7	2,7	2,2	2,6	1,7	0,2	1,5
исполнительной власти									
человек	109794	95218	178239	12379	10303	11373	8561	757	6265
в %	28,4	24,7	46,2	3,2	2,7	2,9	2,2	0,2	1,6
на федеральном уровне									
человек	14130	9423	12639	2301	1104	1324	584	294	607
в %	37,4	24,9	33,4	6,1	2,9	3,5	1,5	0,8	1,6

¹ Учебно-методический центр ФАС России // Официальный сайт ФАС России [Электронный ресурс]. URL: <https://fas.gov.ru/pages/about/about/emc/> (дата обращения: 25.12.2017).

² Научные организации Роспотребнадзора РФ // Официальный сайт Роспотребнадзора РФ [Электронный ресурс]. URL: http://rosпотребнадзор.ru/region/structure/str_nii.php (дата обращения: 25.12.2017).

³ Подведомственные организации Ростехнадзора РФ // Официальный сайт Ростехнадзора РФ [Электронный ресурс]. URL: http://www.gosnadzor.ru/about_gosnadzor/structure/subordinate/ (дата обращения: 25.12.2017).

⁴ Центральный аппарат Роструда РФ // Официальный сайт Роструда РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rostrud.ru/rostrud/center-apparat/> (дата обращения: 25.12.2017).

в том числе в органах:									
исполнительной власти									
человек	9793	6173	10477	1859	929	966	523	217	497
в %	33,3	21,0	35,7	6,3	3,2	3,3	1,8	0,7	1,7
на региональном уровне									
человек	198914	185737	172593	11283	9979	11716	8067	653	6729
в %	42,6	39,8	37,0	2,4	2,1	2,5	1,7	0,1	1,4
в том числе в органах:									
исполнительной власти									
человек	100001	89045	167762	10520	9374	10407	8038	540	5768
в %	28,0	25,0	47,0	2,9	2,6	2,9	2,3	0,2	1,6

Таблица № 4

**Статистические данные об обучении государственных служащих
федеральных органов власти по видам дополнительного профессионального
образования и уровням управления в 2016 году**

	Получили дополнительное профессиональное образование - всего, человек	В том числе по дополнительным профессиональным программам			В % от численности обученных по соответствующей ветви власти		
		профессиональной переподготовки	повышения квалификации	дополнительного профессионального образования за пределами территории	прошли профессиональную переподготовку	повысили квалификацию	обучены за пределами территории Российской Федерации
В федеральных государственных органах - всего	107628	1953	105608	67	1,8	98,1	0,1
в том числе в органах:							
исполнительной власти	94746	1148	93536	62	1,2	98,7	0,1
на федеральном уровне	10016	447	9503	66	4,5	94,9	0,7
в том числе в органах:							
исполнительной власти	8523	411	8051	61	4,8	94,5	0,7
на региональном уровне	97612	1506	96105	1	1,5	98,5	0,0
в том числе в органах:							
исполнительной власти	86223	737	85485	1	0,9	99,1	0,0

Таблица № 5

**Порядок формирования кадрового резерва на федеральном и региональном
(на примере Нижегородской области) уровнях**

п/п	Отличительные особенности	Указом Президента РФ от 01 марта 2017 г. № 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа» (далее - Положение)	Указ Губернатора Нижегородской области от 14 января 2014 г. № 1 «Об утверждении Положения о порядке формирования кадрового резерва Нижегородской области и кадрового резерва государственного органа Нижегородской области и работы с ними» (далее - Положение)
1.	Принципы формирования кадрового резерва	Гласность при формировании кадрового резерва; приоритетность формирования кадрового резерва на конкурсной основе; взаимосвязь должностного роста гражданских служащих с результатами оценки их профессионализма и компетентности; учет текущей и перспективной потребности в замещении должностей федеральной гражданской службы в федеральном государственном органе (п. 3 Положения)	Данные принципы отсутствуют в п. 3 Положения.
2.	Порядок формирования кадрового резерва	В кадровый резерв не может быть включен гражданский служащий, имеющий дисциплинарное взыскание, предусмотренное пунктом 2 или 3 части 1 статьи 57 либо пунктом 2 или 3 статьи 59.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (п.15 Положения).	Данное положение отсутствует в разделе II Положения.
3.	Порядок проведения конкурса на включение в кадровый резерв	Порядок проведения конкурса на включение в кадровый резерв регламентирован разделом III Положения.	Порядок проведения конкурса на включение в кадровый резерв не регламентирован данным Положением.
4.	Порядок работы с кадровым резервом	На каждого гражданского служащего (гражданина), включаемого в кадровый резерв, подразделением федерального государственного органа по вопросам государственной службы и кадров подготавливается справка в электронном виде по форме, утверждаемой Правительством Российской Федерации (п. 44 Положения). В справке отражается также информация о мероприятиях по профессиональному развитию гражданского служащего, состоящего в кадровом резерве (п. 49 Положения). Сведения о гражданских служащих (гражданах), включенных в кадровый резерв федерального государственного органа, размещаются на официальных сайтах этого органа и государственной информационной системы в области государственной службы в сети	Данные положения отсутствуют в разделе IV Положения.

	«Интернет» (п. 47 Положения).	
--	-------------------------------	--

Таблица № 6

Кадровый состав федеральных органов власти по численности, полу, ветвям власти и уровням управления (по состоянию на 1 октября 2016 г.)

	Всего работников, человек	в том числе		в % от общей численности	
		мужчины	женщины	мужчины	женщины
В федеральных государственных органах - всего	541452	149918	391534	27,7	72,3
в том числе в органах:					
исполнительной власти	416812	121551	295261	29,2	70,8
на федеральном уровне	39042	16621	22421	42,6	57,4
в том числе в органах:					
исполнительной власти	30300	13051	17249	43,1	56,9
на региональном уровне	502410	133297	369113	26,5	73,5
в том числе в органах:					
исполнительной власти	386512	108500	278012	28,1	71,9

Таблица № 7

Кадровый состав федеральных органов власти по полу, ветвям власти и уровням управления (по состоянию на 1 октября 2016 г.)

	Лица в возрасте, лет						Средний возраст, лет
	До 30	30 - 39	40 - 49	50 - 59	60 - 65	Старше 65	
В федеральных государственных органах - всего							
в том числе в органах:							
человек	127939	186385	120101	91931	14639	457	39
в %	23,6	34,4	22,2	17,0	2,7	0,1	X
исполнительной власти							
человек	95335	143644	91978	74336	11428	91	39
в %	22,9	34,5	22,1	17,8	2,7	-	X
на федеральном уровне							
человек	7964	11803	8119	8488	2496	172	41
в %	20,4	30,2	20,8	21,7	6,4	0,4	X

в том числе в органах:							
исполнительной власти							
человек	7024	9329	5950	6149	1783	65	40
в %	23,2	30,8	19,6	20,3	5,9	0,2	X
на региональном уровне							
человек	119975	174582	111982	83443	12143	285	39
в %	23,9	34,7	22,3	16,6	2,4	0,1	X
в том числе в органах:							
исполнительной власти							
человек	88311	134315	86028	68187	9645	26	39
в %	22,8	34,8	22,3	17,6	2,5	-	X

Таблица № 8

**Кадровый состав федеральных органов власти по возрасту, ветвям власти и
уровням управления (по состоянию на 1 октября 2016 г.)**

	Имели стаж государственной гражданской службы					
	до 1 года	от 1 года до 5 лет	от 5 до 10 лет	от 10 до 15 лет	от 15 до 25 лет	25 лет и свыше
В федеральных государственных органах - всего						
в том числе в органах:						
человек	38763	117517	107644	103606	115988	57934
в %	7,2	21,7	19,9	19,1	21,4	10,7
исполнительной власти						
человек	29249	90629	81325	80205	91035	44369
в %	7,0	21,7	19,5	19,2	21,8	10,6
на федеральном уровне						
человек	2106	8265	8204	6248	7769	6450
в %	5,4	21,2	21,0	16,0	19,9	16,5
в том числе в органах:						
исполнительной власти						
человек	1879	7031	6542	4710	5463	4675
в %	6,2	23,2	21,6	15,5	18,0	15,4
на региональном уровне						
человек	36657	109252	99440	97358	108219	51484
в %	7,3	21,7	19,8	19,4	21,5	10,2
в том числе в органах:						
исполнительной власти						
человек	27370	83598	74783	75495	85572	39694
в %	7,1	21,6	19,3	19,5	22,1	10,3

Таблица № 9

**Кадровый состав федеральных органов власти по образованию, ветвям
власти и уровням управления (по состоянию на 1 октября 2016 г.)**

	Имели образование		Не имели высшего и среднего профессионального образования	Справочно из числа лиц с высшим профессиональным образованием имели			
	высшее	среднее профессиональное		2 и более высших образования	Высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации	учёную степень	
						кандидата наук	доктора наук
В федеральных государственных органах - всего							
в том числе в органах:							
человек	504269	32192	4991	59987	4070	5859	532
в %	93,1	5,9	0,9	11,9	0,8	1,2	0,1
исполнительной власти							
человек	385994	26785	4033	45802	2935	3450	243
в %	92,6	6,4	1,0	11,9	0,8	0,9	0,1
на федеральном уровне							
человек	37815	977	250	8565	1658	2941	402
в %	96,9	2,5	0,6	22,6	4,4	7,8	1,1
в том числе в органах:							
исполнительной власти							
человек	29369	802	129	6168	1216	1930	172
в %	96,9	2,6	0,4	21,0	4,1	6,6	0,6
на региональном уровне							
человек	466454	31215	4741	51422	2412	2918	130
в %	92,8	6,2	0,9	11,0	0,5	0,6	-
в том числе в органах:							
исполнительной власти							
человек	356625	25983	3904	39634	1719	1520	71
в %	92,3	6,7	1,0	11,1	0,5	0,4	-

Таблица № 10

**Кадровые службы в структуре центрального аппарата федеральных
контрольно-надзорных органов исполнительной власти**

Наименование государственного органа	Название кадровой службы	Нормативный документ, регулирующий организацию деятельности кадровой службы
--------------------------------------	--------------------------	---

МВД РФ	Департамент государственной службы и кадров	Положение о Департаменте государственной службы и кадров Министерства внутренних дел Российской Федерации (приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 660) ¹
МЧС РФ	Департамент кадровой политики	Положение о Департаменте кадровой политики МЧС России (приказ МЧС России от 06 сентября 2011 г. № 495) ²
Росздравнадзор	Управление государственной службы, кадров, антикоррупционной и правовой работы	Положение об Управлении государственной службы, кадров, антикоррупционной и правовой работы и отделах Управления государственной службы, кадров, антикоррупционной и правовой работы (приказ Росздравнадзора от 04 апреля 2016 г. № 2685) ³
Росприроднадзор	Управление делами и государственной службы	Положение об Управлении делами и государственной службы (приказ Росприроднадзора от 12 декабря 2016 г. № 783) ⁴
Россельхознадзор	Управление делами, государственной службы и правового обеспечения	Регламент Россельхознадзора (приказ от 14 сентября 2016 г. № 663) ⁵
Ространснадзор	Административное управление (включает отдел государственной службы и кадров)	Положение об Административном управлении (приказ Ространснадзора от 29 декабря 2016 г. № СС-1386фс) ⁶
ФНС	Управление кадров	Положение об Управлении кадров (приказ ФНС от 17 февраля 2016 г. № ММВ-7-4/88) ⁷
ФТС	Управление государственной службы и кадров	Положение об Управлении государственной службы и кадров (приказ ФТС от 07 февраля 2017 г. № 187) ⁸
ФАС	Управление государственной службы	Положение об Управлении государственной службы (приказ ФАС от 20 февраля 2012 г. № 102) ⁹
Роспотребнадзор	Управление кадров, профилактики коррупционных и иных правонарушений и последипломного образования	Регламент Роспотребнадзора (приказ от 16 июля 2012 г. № 762) ¹⁰
Ростехнадзор	Управление государственной службы и кадров	Положение о Ростехнадзоре (постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. №

¹ Приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 660 «Об утверждении Положения о Департаменте государственной службы и кадров МВД России (ред. от 18.08.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

² Приказ МЧС России от 06 сентября 2011 г. № 495 (ред. от 30.01.2012) «Об утверждении положений структурных подразделений центрального аппарата МЧС России» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

³ Приказ Росздравнадзора от 04.04.2016 № 2685 «Об утверждении положений об Управлении государственной службы, кадров, антикоррупционной и правовой работы и отделах Управления государственной службы, кадров, антикоррупционной и правовой работы» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

⁴ Приказ Росприроднадзора от 12 декабря 2016 г. № 783 «Об утверждении положений о структурных подразделениях центрального аппарата Росприроднадзора» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

⁵ Приказ Россельхознадзора от 14 сентября 2016 г. № 663 (ред. от 07.04.2017) «О регламенте Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

⁶ Приказ Ространснадзора от 29 декабря 2016 г. № СС - 1386фс «Об утверждении Положения об Административном управлении Федеральной службы по надзору в сфере транспорта» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

⁷ Приказ ФНС от 17 февраля 2016 г. № ММВ-7-4/88 «Об утверждении Положения об Управлении кадров Федеральной налоговой службы» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

⁸ Приказ ФТС от 07 февраля 2017 г. № 187 «Об утверждении Положения об Управлении государственной службы и кадров» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

⁹ Приказ ФАС от 20 января 2016 г. № 46/16 «Об утверждении Положения об Управлении государственной службы Федеральной антимонопольной службы» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

¹⁰ Приказ Роспотребнадзора от 16 июля 2012 г. № 762 «О утверждении Регламента Роспотребнадзора» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

		401) ¹
Роструд	Управление делами (включает отдел по вопросам государственной службы и кадров)	Положение об утверждении структуры и штатного расписания центрального аппарата Роструда Приказ Роструда от 31 декабря 2015 г. № 415-к ²

Таблица № 11

Общее количество проверок (с 2013 г. по 2016 г.)

Наименование	2013 г.	2014 г. (% к 2013г.)	2015 г. (% к 2014г.)	2016 г. (% к 2015г.)	2016 г. (% к 2013г.)
Количество проверок всего, в том числе при осуществлении:	2 611 295	2 374 059 (- 9)	2 351 835 (-0,9)	2 027 365 (-14,6)	-22,3
- федерального государственного контроля (надзора)	1 950 477	1 690 237 (-13,3)	1 514 010 (-10,4)	1 189 335 (-21,4)	-39
- регионального государственного контроля (надзора)	536 670	538 071 (+0,2)	567 954 (+5,5)	426 968 (-24,8)	-20,4
Доля (%) от общего числа проверок, проведенных на уровнях:					
- федеральном	74,69	71,20	64,38	58,66	
- региональном	20,55	22,66	24,15	21,06	

Таблица № 12

Количество проверок, проведенных федеральными контрольно-надзорными органами исполнительной власти (с 2013 г. по 2016 г.)

Орган государственной власти	Количество проверок				2016г. (% к 2013г.)
	2013 г. (2-е полугодие)	2014 г. (2-е полугодие)	2015 г. (2-е полугодие)	2016 г. (2-е полугодие)	
МЧС	670 148	470 164	394 799	241 132	-64
Роспотребнадзор	323 775	299 336	265 486	235 629	-27,2
ФНС	237 022	218 200	210 957	184 434	-22,1
Ростехнадзор	166 711	140 586	132 678	136 512	-18,1
Роструд	131 550	132 557	137 179	134 568	+2,2
МВД	108 329	95 375	73 093	47 152	-56,4
Россельхознадзор	96 669	90 137	77 166	49 651	-48,6
Ространснадзор	60 235	67 805	69 818	47 330	-21,4
Росприроднадзор	19 251	19 251	17 241	15 578	-19
Росздравнадзор	17 808	17 778	18 982	18 741	-4,9

¹ Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 (ред. от 17.06.2017) «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

² Приказ Роструда от 31 декабря 2015 г. № 415-к «Об утверждении структуры и штатного расписания центрального аппарата Федеральной службы по труду и занятости» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2016).

ФТС	13 971	14 465	15 856	17 310	+23,9
ФАС	8 628	9 652	6 070	4 037	-53,2

Таблица № 13

**Общая численность государственных служащих и количество инспекторов в
федеральных контрольно-надзорных органах исполнительной власти
(с 2013 г. по 2016 г.)**

Орган государственной власти	Численность человек (на конец периода)				Количество инспекторов (на конец периода)				Доля (% к общей численности человек на конец 2016 г.)
	2013г.	2014г.	2015г.	2016г.	2013г.	2014г.	2015г.	2016г.	
МЧС	121 488	123 154	102 957	137 867	19 070	17 716	15 753	13 976	10,1
ФНС	118 694	128 603	110 846	117 840	22 287	21 946	21 516	19 962	16,9
Ростехнадзор	100 786	128 598	105 577	101 653	6 131	6 168	6 063	5 348	5,2
Россельхознадзор	92 860	106 185	88 836	95 551	6 177	6 003	6 165	5 678	5,9
МВД	86 877	110 782	86 056	86 541	6 745	6 770	6 810	8 958	10,3
ФТС	75 831	85 186	80 888	80 532	3 183	3 215	3 285	3 668	4,5
Роструд	63 100	77 149	74 091	83 817	2 341	2 382	2 320	2 107	2,5
ФАС	61 725	70 803	68 799	84 652	2 208	2 233	2 436	2 602	3
Ространснадзор	59 104	72 723	66 840	68 832	2 904	3 001	3 218	2 914	4,2
Росздравнадзор	57 650	81 305	86 689	83 663	829	868	720	683	0,8
Роспотребнадзор	56 816	74 301	79 420	76 538	11 771	11 742	11 893	11 027	14,4
Росприроднадзор	54 814	70 020	59 264	68 657	2 135	2 151	1 977	1 824	2,6

Таблица № 14

**Отличительные особенности порядка проведения аттестации и сдачи
квалификационного экзамена**

	Критерии	Аттестация	Квалификационный экзамен
1.	Нормативная база	Статья 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее - ФЗ) и Указ Президента РФ от 01 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»	Статья 49 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Указ Президента РФ от 01 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации»

		Федерации» ¹	служащими Российской Федерации и оценке их знаний, навыков и умений (профессионального уровня) ²
2.	Цель проведения	Проводится в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы (ч.1 ст. 48 ФЗ).	Проводится в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего (ч. 3 ст. 49 ФЗ).
3.	Периодичность проведения	По общему правилу, один раз в три года (ч. 4 ст. 48 ФЗ, п. 4 Положения). Исключение - ранее указанного срока, внеочередная аттестация может проводиться: – после принятия в установленном порядке решения: о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе или об изменении условий оплаты гражданских служащих; – по соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего (ч. 5-6 ст.48 ФЗ, п. 5 Положения об аттестации).	Квалификационный экзамен проводится по инициативе гражданского служащего не позднее чем через 3 месяца после дня подачи им письменного заявления о присвоении классного чина гражданской службы (ч. 2 ст. 49 ФЗ, п. 7 Положения о порядке сдачи квалификационного экзамена).
4.	Перечень лиц, не подлежащих аттестации/сдаче квалификационного экзамена	К числу лиц, не подлежащих аттестации, относятся гражданские служащие: – замещающие должности гражданской службы категории «руководители» и «помощники (советники)», если с ними заключен срочный служебный контракт; – проработавшие в должности гражданской службы менее 1 года; – достигшие возраста 60 лет; – беременные женщины; – находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста 3 лет (указанные гражданские служащие проходят аттестацию не ранее чем через 1 год после выхода из отпуска); – сдавшие квалификационный экзамен (в течение 1 года со дня сдачи) (ч. 3, ч. 8 ст. 48 ФЗ, п. 3 Положения об аттестации).	Квалификационный экзамен не сдают гражданские служащие, с которыми заключен срочный контракт, замещающие должности гражданской службы: – категории «руководители», относящиеся к высшей группы должностей гражданской службы; – категории «помощники (советники)», назначение на которые (освобождение от которых) осуществляется Президентом РФ; – относящиеся к главной группе должностей гражданской службы, назначение на которые (освобождение от которых) осуществляется Президентом РФ. (п. 2 Положения о порядке сдачи квалификационного экзамена)
5.	Предмет оценки	Аттестационная комиссия устанавливает соответствие гражданского служащего замещаемой им должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности за аттестационный период. Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего	Конкурсная или аттестационная комиссия оценивает знания, навыки и умения (профессиональный уровень) гражданского служащего в соответствии с требованиями его должностного регламента, сложностью и ответственностью работы, которую данный гражданский служащий выполняет. Это осуществляется на основе

¹ О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01 февраля 2005 г. № 110 (ред. от 28.08.2015) // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 437.

² О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценке их знаний, навыков и умений (профессионального уровня): Указ Президента РФ от 01 февраля 2005 г. № 111 (ред. от 01.07.2014) // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 438.

		<p>оценивается посредством определения:</p> <ul style="list-style-type: none"> – его соответствия квалификационным требованиям по замещаемой должности гражданской службы; – его участия в решении поставленных перед государственным органом (соответствующим подразделением) задач; – сложности выполняемой им работы, ее эффективности и результативности. <p>При этом также учитываются:</p> <ul style="list-style-type: none"> – результаты исполнения должностного регламента; – профессиональные знания и опыт работы; – соблюдение ограничений, отсутствие нарушений запретов; – выполнение требований к служебному поведению; – организаторские способности (в случае аттестации гражданского служащего, наделенного организационно-распорядительными полномочиями) (пп.16, 17 Положения об аттестации) 	<p>экзаменационных процедур с использованием методов оценки профессиональных качеств гражданского служащего, включая индивидуальное собеседование и тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по замещаемой должности.</p> <p>(п. 13 Положения о порядке сдачи квалификационного экзамена)</p>
6.	<p>Принимаемые решения и правовые последствия этих решений</p>	<p>По результатам аттестации гражданского служащего аттестационная комиссия принимает одно из перечисленных решений:</p> <ul style="list-style-type: none"> – соответствует замещаемой должности гражданской службы; – соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в кадровый резерв в целях замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста (в этом случае в течение одного месяца издается правовой акт государственного органа о том, что гражданский служащий подлежит включению в кадровый резерв в целях замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста); – соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения дополнительного профессионального обучения (в этом случае в течение одного месяца издается правовой акт государственного органа о том, что гражданский служащий направляется для получения дополнительного профессионального образования); – не соответствует замещаемой должности гражданской службы (в этом случае в течение одного месяца издается правовой акт государственного органа о том, что гражданский служащий понижается в должности гражданской службы и подлежит исключению из кадрового резерва в случае нахождения 	<p>По результатам сдачи квалификационного экзамена конкурсная или аттестационная комиссия принимает одно из перечисленных решений:</p> <ul style="list-style-type: none"> – признать, что гражданский служащий сдал квалификационный экзамен, и рекомендовать присвоение классного чина; – признать, что гражданский служащий не сдал квалификационный экзамен (в этом случае гражданский служащий может выступить с инициативой о проведении повторного квалификационного экзамена не ранее чем через 6 месяцев после проведения данного экзамена) (п. 15, 19 Положения о порядке сдачи квалификационного экзамена)

		в нем) (ч.ч. 15, 16 ст. 48 ФЗ; п.п. 20, 23 Положения об аттестации).	
--	--	--	--

Таблица № 15

Общие (типовые) квалификационные требования, предъявляемые к профессиональным знаниям и навыкам инспекторского состава, замещающего должности государственной гражданской службы в федеральных контрольно-надзорных органах исполнительной власти

Профессиональные знания	Профессиональные навыки
<p>Инспектор федеральных контрольно - надзорных органов исполнительной власти должен знать:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Конституцию РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, регулирующие отношения, связанные с осуществлением контрольно-надзорной деятельности в РФ; – нормативную базу контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой в пределах должностных обязанностей и полномочий служащих; – основы трудового законодательства РФ; – современный отечественный и зарубежный опыт по осуществлению контрольно-надзорных мероприятий; – правила делового этикета и положения кодекса профессиональной этики государственного служащего; – порядок работы со служебной информацией в сфере организации и осуществления государственного контроля (надзора), правила обработки персональных данных объектов государственного контроля (надзора); – правила и нормы охраны труда, техники безопасности и противопожарной защиты. 	<p>Инспектор федеральных контрольно - надзорных органов исполнительной власти должен обладать навыками:</p> <ul style="list-style-type: none"> – оперативного принятия и реализации решений об организации и проведении проверок; – прогнозирования последствий принятых решений об организации и проведении проверок; – организации профессионального взаимодействия с органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), ведомствами, организациями, гражданами при организации и проведении проверок; – проведения организационно-аналитической работы, подготовки и проведения мероприятий в сфере контрольно-надзорной деятельности; – планирования профессиональной деятельности; – предупреждения и разрешения конфликтных ситуаций в сфере профессиональной деятельности; – организации и проведения рабочих групп, консультативных совещаний, экспертных комиссий; – составления документов правового, аналитического, делового и справочно-информационного характера и оформления результатов проверки; – ведения служебного документооборота, исполнения служебных документов, осуществления служебной переписки;

	<ul style="list-style-type: none"> – работы с нормативными правовыми актами; – организации, планирования и выполнения порученных заданий; – последовательной организации работы по взаимодействию с организациями, гражданами; – планирования и эффективной организации рабочего времени; – недопущения личностных конфликтов с коллегами и вышестоящими руководителями; – умениями находить компромиссы при решении проблем в конфликтных ситуациях; – рационального применения имеющихся профессиональных знаний и опыта; – владения современными техническими средствами, средствами коммуникации и программными продуктами.
--	---

Таблица № 16

Статистические данные по обучению кадров федеральной государственной гражданской службы по видам дополнительного профессионального образования и федеральным государственными органами в 2016 году

	Получили дополнительное профессиональное образование - всего, человек	В том числе по дополнительным профессиональным программам			В % от численности обученных по соответствующей ветви власти, уровню управления, государственному органу		
		профессиональной переподготовки	повышения квалификации	дополнительного профессионального образования за пределами территории Российской Федерации	прошли профессиональную переподготовку	повысили квалификацию	обучены за пределами территории Российской Федерации
МВД РФ	1295	6	1289	-	0,5	99,5	-
МЧС РФ	781	6	773	2	0,8	99,0	0,3
Росздравнадзор	269	13	254	2	4,8	94,4	0,7
Росприроднадзор	438	9	429	-	2,1	97,9	-
Россельхознадзор	1462	13	1449	-	0,9	99,1	-
Ространснадзор	593	16	577	-	2,7	97,3	-
ФНС	42651	204	42445	2	0,5	99,5	-

ФТС	13902	203	13696	3	1,5	98,5	-
ФАС	779	7	771	1	0,9	99,0	0,1
Роспотребнадзор	4488	22	4466	-	0,5	99,5	-
Ростехнадзор	789	7	780	2	0,9	98,9	0,3
Роструд	448	5	442	1	1,1	98,7	0,2

Таблица № 17

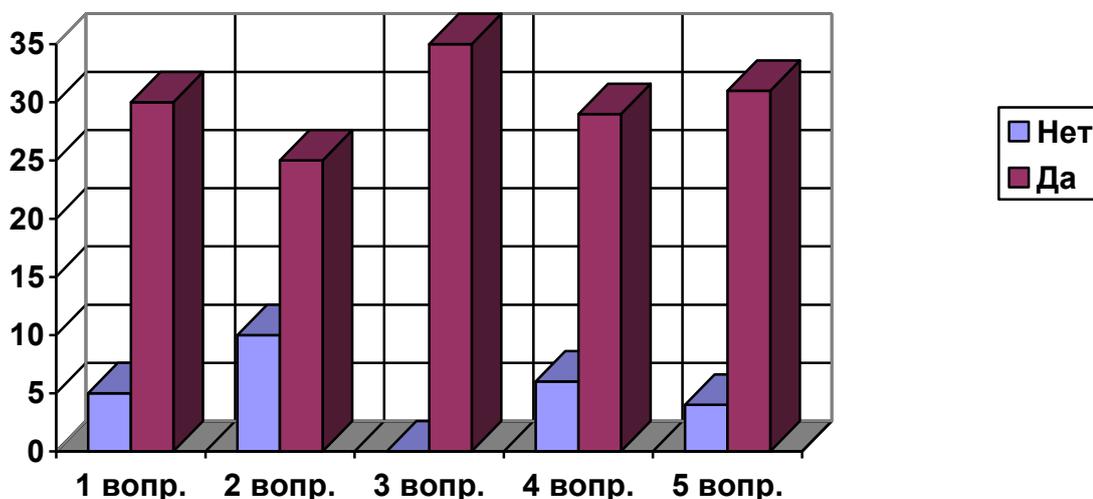
Статистические данные по численности работников федеральной государственной гражданской службы, прошедших обучение с отрывом, без отрыва от службы и с использованием дистанционных образовательных технологий и федеральным государственным органам в 2016 году

	Получили дополнительное профессиональное образование - всего	В том числе прошли обучение		Обучено по программе, полностью реализованной в дистанционной форме
		с отрывом от государственной гражданской службы	без отрыва от государственной гражданской службы	
МВД				
человек	1295	1069	226	74
в %	100	82,5	17,5	5,7
МЧС				
человек	781	287	494	360
в %	100	36,7	63,3	46,1
Росздравнадзор				
человек	269	161	108	30
в %	100	59,9	40,1	11,2
Росприроднадзор				
человек	438	307	131	11
в %	100	70,1	29,9	2,5
Россельхознадзор				
человек	1462	1295	167	40
в %	100	88,6	11,4	2,7
Ространснадзор				
человек	593	521	72	25
в %	100	87,9	12,1	4,2
Роструд				
человек	448	256	192	151
в %	100	57,1	42,9	33,7
ФНС				
человек	42651	25398	17253	36111
в %	100	59,5	40,5	84,7
ФТС				
человек	13902	6472	7430	8103
в %	100	46,6	53,4	58,3
ФАС				
человек	779	649	130	39
в %	100	83,3	16,7	5
Роспотребнадзор				
человек	4488	2909	1579	3510

в %	100	64,8	35,2	78,2
Ростехнадзор				
человек	789	751	38	40
в %	100	95,2	4,8	5,1

Приложение № 2

**Результаты социологического исследования, проведенного среди
государственных гражданских служащих территориальных органов
федеральных органов исполнительной власти¹**

**Вопросы:**

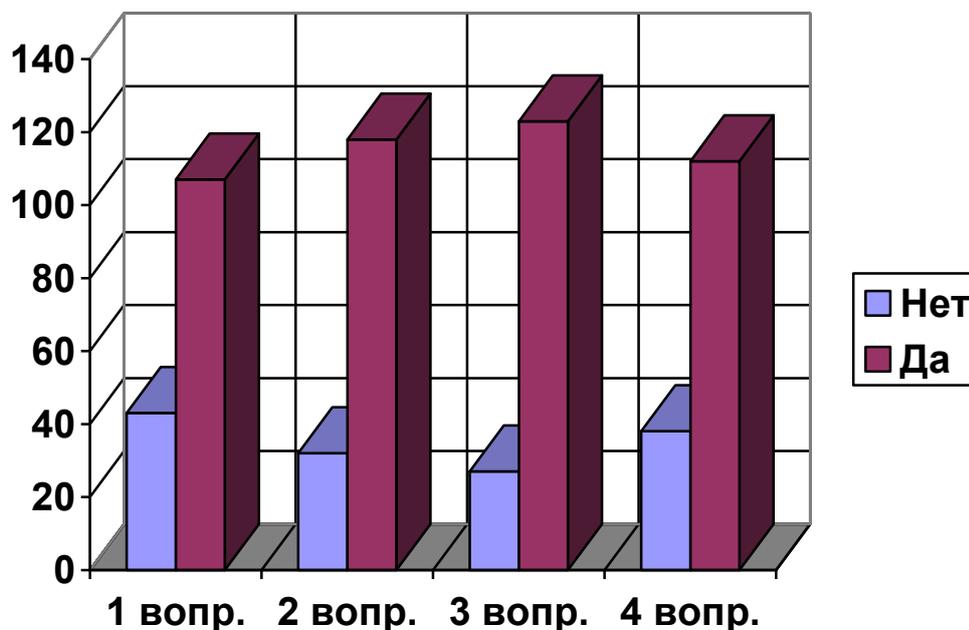
1. Как Вы считаете, играет ли кадровое обеспечение одну из ключевых ролей в деятельности федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти? («нет» ответили 5 человек; «да» – 30).
2. По Вашему мнению, реформа контрольно-надзорной деятельности может способствовать совершенствованию кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти? («нет» ответили 10 человек; «да» – 25).
4. Считаете ли Вы принцип профессионализма и компетентности одним из фундаментальных в Вашей служебной деятельности? («нет» ответили 0 человек; «да» – 35).

¹ Социологическое исследование проводилось в период с 2016 по 2017 гг. путем непосредственного общения. Всего было опрошено 35 государственных гражданских служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти Нижегородской области, реализующих государственные функции по контролю и надзору.

3. Как Вы полагаете, в каждом ли федеральном контрольно-надзорном органе исполнительной власти должен быть принят ведомственный нормативный акт «Кадровая стратегия»? («нет» ответили 6 человек; «да» – 29).

5. Как Вы полагаете, существует ли необходимость в создании специального научно-образовательного центра по осуществлению научно-исследовательской и образовательной деятельности в интересах федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти? («нет» ответили 4 человека; «да» – 31).

Результаты социологического исследования общественного мнения по вопросам эффективности организации кадрового обеспечения деятельности федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти ¹



Вопросы:

1. Как Вы полагаете, проводимая в настоящее время реформа государственного контроля и надзора положительным образом отразится на деятельности федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти? («нет» ответили 43 человека; «да» – 107).

¹ Социологическое исследование проводилось в период с 2016 по 2017 гг. путем непосредственного общения. Всего было опрошено 150 респондентов - индивидуальных предпринимателей Нижегородской области.

2. Считаете ли Вы, что кадровое обеспечение федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти влияет на эффективность их деятельности? («нет» ответили 32 человека; «да» – 118).
3. По Вашему мнению, можно ли отнести профессионализм и компетентность к числу ключевых качеств, которыми должны обладать государственные гражданские служащие федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти? («нет» ответили 27 человек; «да» – 123).
4. На Ваш взгляд, нуждаются ли государственные гражданские служащие федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в непрерывном профессиональном развитии? («нет» ответили 38 человек; «да» – 112).

Приложение № 3

Программа повышения квалификации
«Кадровое обеспечение федеральных контрольно-надзорных органов
исполнительной власти в условиях комплексного реформирования сферы
контрольно-надзорной деятельности»

АННОТАЦИЯ ПРОГРАММЫ

Программа предусматривает формирование у слушателей целостного представления о кадровом обеспечении федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти посредством изучения его понятийного аппарата, принципов, целей и форм осуществления, организационно-правовых основ механизма реализации, составляющих кадровой работы, а также приобретение новых знаний и умений, необходимых для осуществления должностных обязанностей в сфере контрольно-надзорной деятельности.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОГРАММЫ

1.1. Цель реализации программы: повышение квалификации государственных гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, формирование у них соответствующего комплекса профессиональных знаний, умений и навыков, необходимых для

компетентного выполнения служебных обязанностей в сфере контрольно-надзорной деятельности.

1.2. Контингент слушателей, на обучение которых рассчитана программа: государственные гражданские служащие федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

1.3. Сфера применения слушателями полученных профессиональных умений, знаний и компетенций: кадровое обеспечение федеральных контрольно–надзорных органов исполнительной власти.

1.4. Требования к уровню подготовки слушателя, поступающего на обучение, для освоения программы: наличие высшего образования, подтверждающееся документом государственного образца.

1.5. Трудоемкость обучения: 18 часов, включая аудиторную и внеаудиторную учебную работу слушателя.

1.6. Срок обучения: 3 недели.

1.7. Режим обучения: учебная нагрузка устанавливается не более 6 часов в неделю, включая аудиторную и внеаудиторную учебную работу (3 дня в неделю по 2 аудиторных часа).

1.8. Форма обучения: очная (без отрыва от работы).

2. ТРЕБОВАНИЯ К РЕЗУЛЬТАТАМ ОСВОЕНИЯ ПРОГРАММЫ

Слушатель, освоивший программу должен:

Знать:

- нормативную базу контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой в пределах должностных обязанностей и полномочий служащих;
- правила делового этикета и положения кодекса профессиональной этики;
- порядок работы со служебной информацией в сфере организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности, правила обработки персональных данных объектов контроля и надзора;
- основные понятия и категории кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов;

- содержание общих и специальных норм, закрепляющих принципы кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов;
- содержание организационно-правовых основ механизма кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов;
- порядок осуществления кадровой работы;
- способы использования кадровых технологий;
- содержание общих и специальных принципов формирования кадрового состава;
- применение справочника квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих;
- особенности организации дополнительного профессионального обучения сотрудников контрольно-надзорных органов.

Уметь:

- анализировать теоретические и решать практические вопросы в сфере кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов;
- применять различные нормативно-правовые акты при решении конкретных кадровых вопросов;
- использовать основные подходы к осуществлению кадровой работы в области оценки профессиональных качеств государственных гражданских служащих контрольно-надзорных органов.

Владеть:

- составлением документов правового, аналитического, делового и справочно-информационного характера и оформлением результатов проверки;
- разработкой проектов актов контрольно-надзорного органа, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу, порядком ее прохождения и прекращения;

- методами применения технологий привлечения, отбора и адаптации кандидатов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы;
- методами применения технологий «кадрового лифта» и карьерных траекторий;
- способами применения методики оценки квалификации и профессиональных качеств государственных гражданских служащих;
- способами применения методики эффективности и результативности деятельности государственных гражданских служащих;
- методами применения системы профессионального развития компетенций государственных гражданских служащих.

3. УЧЕБНО-ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАН ПРОГРАММЫ

№ Пп	Наименование Разделов и тем	Всего часов	В том числе:		
			Лекции	Практические занятия, семинары	Формы контроля
1.	2.	3.	4.	5.	6.
Б.Р.1.	Учебный раздел Р.1	Базовая часть			
Б.Р.1.1	Административно-правовое регулирование кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов исполнительной власти	4	2	2	
Б.Р.1.2	Реализация государственной кадровой политики в сфере контрольно-надзорной деятельности в условиях проведения реформы государственного контроля (надзора)	3	1	2	
		7	3	4	
Р.2	Учебный раздел Р.2	Профильная часть			
Р.2.1	Понятие, принципы и организационно-правовые основы механизма кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов	4	1	3	
Р.2.2	Повышение профессионального уровня государственных гражданских служащих контрольно-надзорных органов: система рекомендаций	4	1	3	

Р.2.3	Организационно-правовые основы подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих контрольно-надзорных органов	3	1	2	
		11	3	8	
	Итого	18	6	12	
	Итоговая аттестация: предусмотрена				Тестирование

4. УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ

4.1. Материально-технические условия реализации программы:

Наименование аудиторий, кабинетов	Вид занятий	Наименование оборудования, программного обеспечения
1.	2.	3.
Аудитория	Лекции	Мультимедийный центр, проектор, компьютер, тематические стенды, доска.
Компьютерный класс	Практические занятия, семинары	Мультимедийный центр, проектор, компьютер, тематические стенды, доска, справочно-поисковые системы КонсультантПлюс и Гарант, Электронная библиотечная система университета

4.2. Учебно-методическое обеспечение реализации программы:

– воспроизведение лекций с мультимедийным сопровождением, т.е. информационных лекций с применением современных технических средств обучения;

– проведение модерационных практических занятий и семинаров, в рамках которых изучается не только теоретический материал, но и осуществляется анализ проблемной ситуации и поиск способа ее решения;

– предоставляется раздаточный материал в бумажном или электронном форматах по тематике лекции или практического занятия, семинара.

5. ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ОСВОЕНИЯ ПРОГРАММЫ

В рамках освоения программы повышения квалификации применяются различные образовательные технологии и способы обучения.

Программа состоит из 2 разделов. Лицам, освоившим программу повышения квалификации и успешно прошедшим итоговую аттестацию в форме тестирования, выдается удостоверение о повышении квалификации установленного образца.

Приложение № 4

Проект

К О Н Ц Е П Ц И Я

подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти

I. Общие положения

1. Концепция подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти (далее – Концепция) представляет собой систему взглядов, идей, целей, задач, принципов и приоритетных направлений реализации кадровой деятельности в сфере подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих указанных органов власти.

2. Главная цель Концепции – определение долгосрочной единой стратегии и приоритетных направлений развития работы с кадровым составом, определение основных путей модернизации и совершенствования профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих контрольно-надзорных органов, создание необходимых условий для повышения их профессионального уровня и совершенствования профессиональных компетенций, позволяющих наиболее эффективно и

качественно осуществлять должностные обязанности.

3. Концепция разработана в соответствии с Конституцией Российской Федерации, а также:

– Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;

– Федеральным законом от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

– Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;

– Указом Президента Российской Федерации от 28.12.2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации»;

– Постановлением Правительства Российской Федерации 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»;

– Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.05.2008 г. № 393 «Об определении размеров стоимости образовательных услуг в области дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих и ежегодных отчислений на его научно-методическое, учебно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение»;

– Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 г. № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации»;

– Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 29.03.2012 г. № 239 «Об утверждении федеральных государственных требований к минимуму содержания дополнительных профессиональных образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации

государственных гражданских служащих, а также к уровню профессиональной переподготовки государственных гражданских служащих»;

– Распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2016 г. № 1919-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы»;

– паспортом приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденной президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21 декабря 2016 года.

II. Цели и основные принципы

подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти

1. Целью подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти является достижение высокого уровня профессионализма и компетентности в выполнении должностных обязанностей на основе развития знаний, привития навыков и формирования умений.

2. Основными принципами осуществления подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти являются:

– принцип непрерывности, предполагающий профессиональное развитие государственных гражданских служащих контрольно-надзорных органов на протяжении всего периода замещения ими должностей государственной гражданской службы;

– принцип инновационности, заключающийся в применении современных образовательных технологий обучения;

– принцип профессионализации, основанный на необходимости формирования у государственного гражданского служащего контрольно-надзорного органа высокого уровня профессиональной компетенции по итогам обучения;

– принцип практической направленности, предполагающий умение применять на практике полученные в результате обучения профессиональные знания.

III. Задачи подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти

Приоритетными задачами в сфере подготовки, профессиональной переподготовки и повышении квалификации государственных гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти являются:

– формирование и развитие практико-ориентированной системы непрерывного профессионального образования, а также приведение содержания профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих контрольно-надзорных органов в соответствие с динамично изменяющимися потребностями общества и государства;

– обеспечение инновационного содержания профессионального обучения;

– формирование системы оценки качества профессионального обучения.

IV. Сущность приоритетных задач подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти

1. Формирование и развитие практико-ориентированной системы непрерывного профессионального образования, а также приведение содержания

подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в соответствии с динамично изменяющимися потребностями общества и государства предполагает:

- разработку и реализацию новых основных профессиональных образовательных программ и дополнительных профессиональных программ в соответствии с динамично изменяющимися потребностями общества и государства;

- разработку и реализацию практико-ориентированных основных профессиональных образовательных программ и дополнительных профессиональных программ, обеспечивающих качественную прикладную профильную подготовку;

- создание научно-исследовательского центра по сопровождению деятельности контрольно-надзорных органов;

- совершенствование материально-технической базы образовательных учреждений, осуществляющих подготовку, профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных гражданских служащих контрольно-надзорных органов;

- разработку научно-обоснованных методик прогнозирования потребности контрольно-надзорных органов в специалистах различных профилей;

- совершенствование системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадровых резервов контрольно-надзорных органов;

- последовательное повышение научной квалификации профессорско-преподавательского состава образовательных учреждений, осуществляющих подготовку, профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных гражданских служащих контрольно-надзорных органов.

2. Обеспечение инновационного содержания профессионального обучения предполагает:

- модернизацию и создание новой материально-технической базы, необходимой для внедрения и использования в образовательном процессе

современных образовательных и информационных технологий, электронных образовательных ресурсов, обеспечение профессорско-преподавательскому составу и обучающимся доступа к источникам информации в области науки и техники;

- создание и развитие единого электронного образовательного ресурса контрольно-надзорных органов;

- формирование и развитие системы повышения квалификации профессорско-преподавательского состава в части использования в учебном процессе инновационных образовательных методик и технологий.

3. Формирование системы оценки качества профессионального обучения предполагает:

- разработку и реализацию механизмов обеспечения комплексного мониторинга качества образования;

- создание и использование системы оценки качества образования;

- организацию взаимодействия между образовательными учреждениями и специализированными подразделениями контрольно-надзорных органов (заказчиками) в целях обеспечения эффективного функционирования системы оценки качества образования.