

## БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

УДК 336.5

# ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ\*

**Е. В. БОРОВИКОВА,****доктор экономических наук, доцент,  
профессор кафедры антикризисного управления  
социально-экономическими системами,  
член Палаты налоговых консультантов****E-mail: budget105@mail.ru****Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при  
Президенте Российской Федерации**

Стремительное изменение внешних и внутренних условий для системы государственной службы оказывает непосредственное влияние на состав и особенности квалификационных требований к специалистам всех уровней, занятым в органах власти и управления. Чрезвычайно востребованными становятся новые знания и навыки, способности адаптировать их к сложным ситуациям, имеющим место на практике. В России сложилась определенная регулируемая законодательством модель воспроизводства кадрового потенциала государственной службы, включающая получение претендентами на замещение должностей базового высшего образования и последующее повышение квалификации за счет бюджетных источников с сохранением рабочего места. Проведем анализ этой модели, уделяя внимание способам финансового обеспечения предоставления образовательных услуг государственным служащим как федеральных и региональных структур, так и муниципальных служащим. Ключевыми аспектами в данном вопросе выступают показатели, позволяющие раскрыть

роль расходов на обучение персонала в повышении качества государственного управления, оценить соответствие их объемов реальным потребностям.

В одной из последних программ развития государственной службы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации [12], совершенствование профессионального уровня специалистов заявлено в качестве одной из главных текущих задач. Общая сумма, выделяемая на мероприятия программы из федерального бюджета и распределяемая по системе государственных контрактов, обозначена на уровне 691 млн руб. Как отмечено в указанном документе, концептуальное содержание подготовки кадров для системы управления по образовательным стандартам должно соответствовать потребностям и целям, сформулированным структурными подразделениями и государственными органами, в которых строится индивидуальная профессиональная модель каждого специалиста.

Основы координации процессов получения госслужащими дополнительного образования при условии сохранения ими занимаемых должностей закреплены Указом Президента Российской Федерации от 28.12.2006 № 1474 [7]. Планирование и учет всех образовательных результатов организуются

\* Статья подготовлена по материалам журнала «Финансовая аналитика: проблемы и решения». 2013. № 48 (186).

в органах государственной власти и управления с помощью программ профессионального развития служащих, рассчитанных на трехлетнюю перспективу. Такие программы необходимо согласовывать с органом по управлению государственной службой. Цели, формы обучения, а также полученные результаты для госслужащего следует отражать и в его индивидуальном плане профессионального развития, тесно связанном с общей программой профессионального развития служащих в аппарате органа, где он трудится. Законодательство увязывает факт повышения квалификации со служебной необходимостью, но его периодичность должна соответствовать требованию — не реже одного раза в три года.

На федеральном уровне процессы повышения квалификации и стажировки служащих поддерживаются с помощью механизма государственного заказа, ежегодно утверждаемого к началу очередного финансового года в системе бюджетного планирования [5, 14]. Государственный заказ должен содержать следующие параметры:

- численность служащих, направляемых на обучение по программам переподготовки, повышения квалификации, стажировки;

- сумма денежных средств, предусматриваемых в бюджете в целях обеспечения задачи обучения сотрудников;

- сумма денежных средств, отражающая потребность в финансировании обеспечения методического и информационного сопровождения решаемой задачи.

Данные о запланированном контингенте служащих и ресурсах, выделяемых из бюджета на обучение, в том числе за пределами Российской Федерации, приведены в табл. 1. Около 6,6% средств в 2013 г., как и в предыдущие годы, должны быть направлены на дополнительное профессиональное образование служащих за рубежом. В 2013 г. намечалось некоторое сокращение бюджетного финансирования государственного заказа после его роста в 2011 и 2012 гг. по сравнению с 2010 г. Сопоставление исследуемой группы расходов с

иными расходами федерального бюджета позволит оценить их относительные объемы. В частности, на социально-культурные мероприятия в первом полугодии 2012 г. из бюджета страны было направлено 5 290,5 млрд руб., на общегосударственные вопросы — 809,9 млрд руб. [2]. Общий объем государственного заказа на все виды повышения квалификации и стажировки госслужащих в 2012 г. (437,929 млн руб.) составляет 0,05% от расходов на общегосударственные вопросы и 0,008% от социальных расходов. Объем ВВП в 2012 г. зафиксирован на уровне 62 599,1 млрд руб. и очевидно, что расходы на обновление знаний сотрудников федерального аппарата государственной службы по сравнению с этим показателем, безусловно, не столь значительны.

Постановление Правительства Российской Федерации от 17.04.2008 № 284 [11] устанавливает порядок согласования решений о государственном заказе, наделяет совокупностью функций Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, выступающее государственным заказчиком всех видов профессиональной подготовки госслужащих, обладающее правом инициативы внесения в Правительство Российской Федерации предложений по изменению экономических нормативов расходования средств на обучение кадров. Базовые нормативы закреплены постановлением Правительства Российской Федерации от 26.05.2008 № 393 [13] и введены в действие с 01.01.2009 в зависимости от вида подготовки и должности служащего. Стоимость человеко-часа для категории «руководители» по программам переподготовки или повышения квалификации установлена в размере 128,2 руб., стажировка обойдется в 42,1 руб. за один час обучения. Для прочих должностных категорий (советники, помощники, специалисты) стоимость человеко-часа установлена на уровне от 83,6 до 105 руб. Специальные нормативы введены для случаев обучения служащих за пределами территории Российской Федерации: для руководителей и помощников стоимость одного человеко-дня составляет 17 433,8 руб., для прочих категорий — 13 308,8 руб.

*Таблица 1*

**Целевые показатели государственного заказа на обучение кадрового состава федеральных органов власти и управления в 2010—2013 гг.**

Показатель	2010	2011	2012	2013
Контингент государственных служащих, участвующих в образовательных программах, чел.	48 650	54 117	57 924	55 650
Объем бюджетного финансирования, тыс. руб.	43 7937,5	437 929	437 929	416 299,6
Средства на обеспечение образовательного процесса методической и информационно-аналитической основой, тыс. руб.	23 049,3	23 049,3	23 049,3	21 910,5

Субъекты Российской Федерации применяют аналогичные подходы к управлению процессами переподготовки кадров в системе государственного управления. Долгосрочные программы развития государственной службы регионального уровня, реализуемые в Санкт-Петербурге, Москве, Московской области, ориентированы на повышение качества потенциала гражданских служащих, в том числе за счет их участия в образовательных проектах [10]. В статьях 18 и 19 закона Московской области «О государственной гражданской службе Московской области» определены содержание дополнительного профессионального образования госслужащих региона, порядок утверждения и исполнения государственного заказа субъекта Российской Федерации на такую подготовку [3]. Государственный заказ Московской области должен обеспечить удовлетворение потребности в переподготовке, повышении квалификации и стажировке гражданских служащих. Он должен быть размещен в высших образовательных учреждениях, имеющих государственную аккредитацию и лицензию на оказание услуг по профессиональной переподготовке кадров для государственной службы. Орган по управлению государственной службой Московской области, которым является управление государственной и муниципальной службы Московской области, участвует в формировании государственного заказа наряду с другими органами. Приоритетной формой дополнительного образования для госслужащих в 2013 г. стало повышение квалификации 435 чел., для 6 служащих (сотрудники министерства инвестиций и инноваций Московской области, министерства финансов Московской области, контрольно-счетной палаты Московской области) предусмотрено обучение по программам переподготовки [6].

Подобные механизмы государственного заказа на получение служащими дополнительного про-

фессионального образования установлены в законе Санкт-Петербурга от 14.12.2009 № 577-113 [10]. Освоение программ повышения квалификации, совершенствование учебной, методической, информационной базы образования госслужащих должны повысить качество кадрового потенциала системы государственной власти, как отмечено в соответствующей программе развития государственной гражданской службы Санкт-Петербурга. Для финансирования исполнения государственного заказа в этом субъекте Федерации установлен верхний предел выделяемых бюджетных средств, предназначенных для решения задач в сфере образования (табл. 2), а также минимальная численность служащих, для которых запланировано освоение образовательных программ. Годовые удельные расходы в течение трех лет составят от 10 540 до 11 092 руб.

Закон Санкт-Петербурга от 26.12.2007 № 644-130 «О профессиональной переподготовке, повышении квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга» предусматривает сохранение должности и денежного содержания за служащим, направленным на обучение. Обучение, требующее переезда и пребывания в другой местности, приравнивается к служебной командировке и оплачивается за счет средств работодателя аналогичным образом. Законодательно закреплены основания для получения служащим дополнительного профессионального образования несколько:

- назначение служащего, связанное с карьерным ростом, на иную должность на конкурсных условиях;
- зачисление кандидата в кадровый резерв государственной службы для замещения должности на условиях конкурса;
- рекомендация аттестационной комиссии на повышение квалификации, что позволит достичь

Таблица 2

**Данные о государственном заказе Санкт-Петербурга на получение служащими дополнительного профессионального образования в 2013—2015 гг. [4]**

Орган государственного управления	2013		2014		2015	
	Численность, чел.	Сумма, тыс. руб.	Численность, чел.	Сумма, тыс. руб.	Численность, чел.	Сумма, тыс. руб.
Законодательное Собрание Санкт-Петербурга	21	450,00	55	1 310,50	25	823,90
Органы исполнительной власти	1 060	9 381,20	1430	12 741,40	1 510	13 512,60
Судебная система	68	1 159,9	70	1 276,894	74	1 427,669
Избирательные комиссии, включая территориальные	2	320,00	14	1 400,30	53	1 728
Бюджетный контроль	12	360,00	15	450,00	15	450,00
Прочие	14	734	10	502	10	521
<b>Всего...</b>	<b>1 177</b>	<b>12 405,1</b>	<b>1 594</b>	<b>17 681,094</b>	<b>1 687</b>	<b>18 463,169</b>

соответствия профессиональной подготовки работника искомой должности.

Вновь поступивший на государственную службу сотрудник может быть направлен на повышение квалификации сразу после истечения испытательного срока или через шесть месяцев с начала трудовой деятельности. Как отмечается в нормативных документах, программы повышения квалификации должны включать проблемно-ориентированные конференции и семинары, которые позволят обогатить знания и представления служащих Санкт-Петербурга новым теоретическим и практическим полезным инструментарием.

В Ульяновской области постановлением правительства региона ежегодно утверждается государственный заказ на обучение служащих, занятых в региональных и местных органах власти и управления. Дополнительное образование госслужащих в области финансируется за счет средств бюджета субъекта Федерации. Приоритетным видом обучения в 2013 г. было повышение квалификации, которое должны пройти 122 сотрудника (из них наибольшее число (21 чел.) из правительства Ульяновской области), на общую сумму выделенных средств — 785 380 руб. [15]. На программы дополнительного образования 28 муниципальных служащих в 2013 г. выделено 214 620 руб.

Вопросы организации и финансирования обучения служащих на муниципальном уровне регулируются Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ [8]. Указанный закон гарантирует единство требований к дополнительному профессиональному образованию для муниципальных и государственных гражданских служащих, повышение квалификации за счет средств местного бюджета рассматривается как право муниципального служащего. При этом программы развития муниципальной службы могут получать финансирование из местных бюджетов и бюджетов субъектов Российской Федерации. Примерами финансирования потребностей муниципальной службы на основе программно-целевого подхода выступают, в частности, решения советов депутатов городских округов Ивантеевка и Электрогорск Московской области (от 08.12.2011 № 370/35 и от 17.11.2010 № 326/36 соответственно) [9, 18]. Единственным финансовым источником целевой программы г. Ивантеевки, положение о которой вступило в силу с 01.01.2012, являются средства местного бюджета. Помимо мероприятий по повышению квалификации служащих в ней предусмотрены весьма актуальные меры по оптимизации использования бюджетных средств на содержание муниципальной службы, внедрению

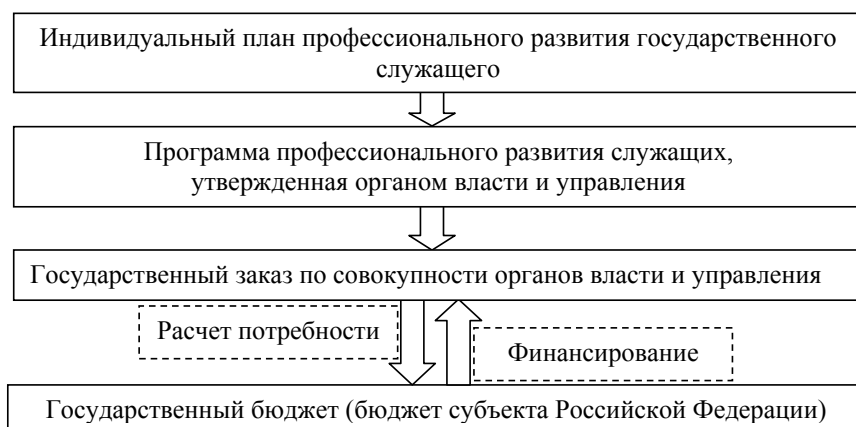
нового программного обеспечения, противодействию применения коррупционных механизмов, развитию эффективного взаимодействия между органами местного самоуправления и общественностью, формированию открытого информационного пространства о результатах их деятельности. При этом администрация г. Ивантеевки выступает заказчиком программных мероприятий, в том числе, орган уполномочен выбирать учебное заведение, где будет проходить переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих.

Целевую программу по развитию муниципальной службы в городском округе Электрогорск Московской области следует рассматривать в качестве примера краткосрочной программы, реализуемой в течение одного года, с общим объемом бюджетного финансирования 127 000 руб., направляемого на учебные цели (заказчик считает необходимым получение дополнительного образования по 72-часовой программе). Помимо прочих показателей оценки эффективности программы в ней выделено количество служащих, обучившихся на курсах повышения квалификации.

Сравнивая применение на местном уровне программно-целевого метода в практике управления развитием муниципальной службы, необходимо отметить различия в сроках реализации программ, их структуре, однако общая концепция данного вопроса, рамки которой определены федеральным законодательством, сохраняется одинаковой. Кроме того, следует учитывать прямую зависимость между уровнем финансовой устойчивости муниципального образования и его возможностями направлять бюджетные средства на дополнительное образование кадрового состава.

Нормативные положения, а также практика распределения бюджетных средств в современных условиях позволяют охарактеризовать модель планирования и обеспечения потребности в обучении государственных гражданских служащих за счет бюджетных источников, применяемую в пределах среднесрочного горизонта принятия решений, что соответствует принятой концепции финансового планирования (см. рисунок).

Сформулируем предложения по совершенствованию подходов к организации и финансированию подготовки и переподготовки государственных служащих. Важными составляющими расходов на предоставление образовательных услуг являются расходы на оплату труда преподавательского состава (аудиторная нагрузка и подготовка учебных материалов, контроль знаний), использование различных информационных технологий, создаваемых



**Планирование бюджетных средств на обучение государственных гражданских служащих по программам дополнительного профессионального образования**

специально для ориентированных на госслужащих программ, раздаточного материала и литературы. Специфика формирования стоимости подобных услуг, а также ее динамика с учетом изменения рыночной ситуации в наибольшей степени известны образовательным учреждениям, взаимодействие с которыми на этапе оценки финансовых потребностей способствовало бы составлению государственными структурами наиболее реалистичных программ профессионального развития служащих, следовательно, утверждению экономически обоснованных показателей финансирования, включенных в государственный заказ.

Разработку содержания и целевых результатов индивидуальных планов профессионального развития государственного служащего необходимо осуществлять с учетом накопленного опыта освоения сотрудниками актуальных технологий, включая наиболее яркие примеры региональной практики.

Региональный опыт подготовки и переподготовки государственных служащих имеет свои особенности и представляет существенный интерес с точки зрения применяемых информационных технологий и программных новшеств. В Ярославской области усилиями трех учебных заведений (Волго-Вятская академия государственной службы, Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова, Международная академия бизнеса и новых технологий) была создана Высшая школа менеджмента и инноваций, где обучение проводилось в соответствии с распоряжениями губернатора области от 04.09.2008 № 172-р [17] и от 12.07.2010 № 124-р [16]. Требования регионального законодательства заключаются в формировании у сотрудников аппарата государственной службы навыков работы с информационными системами, а также знаний в сфере современного менеджмен-

та. В 2010 г. обучающимся был предложен электронный учебник, организовано анкетирование по результатам проведения занятий в различных формах в целях выявления качества учебного процесса, полезности полученных знаний [1]. Законодательство этого региона определяет в качестве базовых и обязательных для госслужащих компетенции в вопросах стратегического менеджмента и планирования, управления рисками, развития маркетинговых коммуникаций, улучшения

социально-экономического положения территорий, оптимизации организационных структур и кадровой политики, бюджетирования, брендинга территорий. Для передачи новых знаний потребуются разработка образовательных программ повышения квалификации, что становится задачей непосредственно образовательных учреждений. Однако именно инвестиции в профессиональную подготовку кадров способны стать базой инновационного роста экономики, поэтому они должны рассматриваться в числе приоритетов расходования средств. Систематическая основа обеспечения государственных служащих актуальными методиками и технологиями является неотъемлемым условием поддержания высокого качества государственного и муниципального управления.

Очередной переход к новому этапу развития технологий и информационных систем, научных концепций и методов, внедрения улучшенных образовательных программ должен становиться решающим обстоятельством направления государственного служащего на дополнительное обучение. Аргументы служебной необходимости направления служащих на прохождение обучения необходимо дополнить обстоятельствами качественных изменений в системе государственного и муниципального управления в процессе его реформирования, а также в ходе эволюции различных отраслей народного хозяйства. Адекватное финансовое обеспечение повышения квалификации и переподготовки кадров, модернизация инструментария и материально-технической базы, составляющей основу регулярной работы госслужащих, будут способствовать повышению качества результатов их деятельности и, следовательно, достижению общественно значимых целей наиболее оптимальным способом.

*Список литературы*

1. Гапоненко А., Иванов В. Обучение государственных служащих в регионе // Государственная служба. 2011. № 4. С. 18—23.

2. Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджеты государственных внебюджетных фондов в 2012г. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/finans/fin21.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/fin21.htm).

3. О государственной гражданской службе Московской области: закон Московской области от 11.02.2005 № 39/2005-ОЗ.

4. О государственном заказе Санкт-Петербурга на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов: закон Санкт-Петербурга от 22.05.2013 № 293-51.

5. О государственном заказе на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих на 2012 год: распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.01.2012 № 23-р.

6. О государственном заказе на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных гражданских служащих Московской области на 2013 год: распоряжение губернатора Московской области от 05.02.2013 № 37-РГ.

7. О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 28.12.2006 № 1474 (в ред. от 04.12.2009).

8. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ.

9. О принятии муниципальной целевой программы развития муниципальной службы города Ивантеевки: решение Совета депутатов городского округа Ивантеевка Московской области от 08.12.2011 № 370/35.

10. О программе развития государственной гражданской службы Санкт-Петербурга на 2009—2013 годы: закон Санкт-Петербурга от 14.12.2009 № 577-113.

11. О реализации функций по организации формирования, размещения и исполнения государственного

заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих: постановление Правительства Российской Федерации от 17.04.2008 № 284 (в ред. от 01.08.2013).

12. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)»: Указ Президента Российской Федерации от 10.03.2009 № 261 (в ред. от 10.08.2012).

13. 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: постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2008 № 393.

14. Об утверждении государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих на 2013 год: распоряжение Правительства Российской Федерации от 09.02.2013 № 149-р.

15. Об утверждении государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих Ульяновской области и муниципальных служащих в Ульяновской области на 2013 год: постановление правительства Ульяновской области от 21.02.2013 № 57-П.

16. Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам государственных гражданских в сфере менеджмента: распоряжение губернатора Ярославской области от 12.07.2010 № 124-р.

17. Об утверждении обязательных квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам в сфере информационных технологий: распоряжение губернатора Ярославской области от 04.09.2008 № 172-р.

18. Об утверждении целевой программы «Развитие муниципальной службы в городском округе Электрогорск Московской области на 2011 год»: решение Совета депутатов городского округа Электрогорск Московской области от 17.11.2010 № 326/36.