

## **ПРОФЕССИОНАЛИЗМ И КОМПЕТЕНТНОСТЬ СЛУЖАЩИХ В АСПЕКТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Автор анализирует практическое значение и фактическое соответствие законодательно установленным требованиям к уровню профессионализма и компетентности служащих, на примере прохождения муниципальной службы, в условиях конституционных изменений, связанных с закреплением в конституционных нормах дополнительных ограничений для лиц, замещающих должности публично-правового характера. Рассматривается значение понятий «профессионализм» и «компетентность» в контексте правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации. Обосновывается взаимосвязь повышения профессионализма и компетентности служащих и обеспечения национальной безопасности и укрепления социальной стабильности и благополучия. Предложены меры, направленные на увеличение числа лиц, замещающих должности муниципальной службы и обладающих необходимым уровнем образования и опытом работы.

*Ключевые слова:* служащий, национальная безопасность, муниципальная служба, профессионализм и компетентность, местное самоуправление.

**A.R. Shastina**

## **PROFESSIONALISM AND COMPETENCE OF EMPLOYEES AS AN ASPECT OF NATIONAL SECURITY**

The author analyses the practical significance and actual compliance with the legal requirements for the level of professionalism and competence of employees, on the basis of the example of the performance of municipal service, in the context of constitutional changes related to the establishment in constitutional norms of additional restrictions for persons in positions of a public and legal nature. The importance of the concepts of «professionalism» and «competence» in the context of the legal regulation of municipal service in the Russian Federation is considered. The relationship between increasing the professionalism and competence of employees and ensuring national security and strengthening social stability and well-being is justified. Measures are proposed to increase the number of persons serving in the municipal service and having the necessary level of education and experience.

*Keywords:* employee, national security, municipal service, professionalism and competence.

Внесенные в Конституцию РФ [4] в 2020 г. изменения, коснулись, в том числе, лиц, занимающих публичные должности, как выборные, так и должности государственной гражданской и муниципальной службы. Так, в новой редакции Конституции РФ установлено, что указанные лица не вправе иметь

гражданство иностранного государства, что, по мнению Конституционного Суда РФ, свидетельствует о том, что гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, находится в политико-правовой связи одновременно с Российской Федерацией и с соответствующим иностранным государством, перед которым он также несет конституционные и иные, вытекающие из законов данного иностранного государства, обязанности и значение для него гражданства Российской Федерации как политико-юридического выражения ценности связи с Отечеством снижается [5].

Должностное лицо олицетворяет авторитет органа публичной власти, либо территории, население которой вверило ему свои ресурсы, не только материальные и финансовые, но и организационные. Положение должностного лица таково, что создаются условия для злоупотреблений и использования своих обязанностей и публичных ресурсов не в рамках закона и не в публичных интересах. Можно предположить, что лицо, замещающее публичную должность, должно осознавать всю меру ответственности, возложенную на него обществом, и нравственных ограничений должно быть достаточно для действий в рамках публичных, а не личных интересах. Тем не менее практика России и зарубежных стран, основываясь на многовековом опыте служения государству его гражданами, выработала подход, связанный с установлением правовых запретов, задача которых на законодательном уровне ограничить права должностного лица с целью предотвращения различного рода злоупотреблений, в том числе возможности действовать в интересах зарубежного государства в силу личной заинтересованности.

Однако, национальная безопасность в России не может быть связана только с установлением барьеров от внешнего политического и экономического воздействия, несмотря на то, что предпринятые конституционным законодателем меры имеют важное значение. Большой эффект от действий, направленных на повышение благосостояния российского общества и укрепление национальной безопасности, может быть достигнут в условиях повышения профессионализма и компетентности государственных и муниципальных служащих, которые в своей повседневной деятельности сталкиваются с необходимостью решать значительный объем задач публично-правового характера, которые определяют положения общества и государства в целом.

Так как Конституционный Суд РФ допустил возможность единого правового регулирования статуса публичных служащих [6], рассмотрим на примере муниципальной службы юридическое содержание понятий «профессионализм» и «компетентность». В ст. 4 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» [2] (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ) установлены основные принципы муниципальной службы, одним из которых является принцип профессионализма и компетентности муниципальных служащих.

В правовой доктрине профессионализм и компетентность муниципальных служащих – свойство муниципального служащего, отражающее степень овладения служащим профессиональной деятельностью [8]. Оно состоит из таких элементов как знания, умения, навыки, представления о видах порученной деятельности и этапах ее реализации, человеческие качества, запрещенные к

проявлению и обязательные для проявления, состояние здоровья (энергии), необходимого для выполнения результативной работы. Профессионализм также определяют 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» [7, с. 51].

В понятие «компетентность» включают все те знания, которые необходимы служащему для реализации своих функций, а именно – суть и значимость своей работы, принципов ее организации и выполнения, правил осуществления своей деятельности. Также компетентность служащего определяется его способностью применять, в том числе, оперативно, в зависимости от ситуации, свои знания и навыки, обеспечивая должный результат при решении поставленных задач, что, в свою очередь, стимулирует продвижение по службе и является индикатором личного успеха [3; 8].

Профессионализм и компетентность не являются статичным состоянием муниципального служащего. В современном мире различные инновационные процессы находят свое отражение, в том числе в организации муниципального управления. В сочетании с постоянно изменяющимся законодательством о местном самоуправлении, в котором, как правило, увеличивается количество вопросов местного значения, профессионализм и компетентность служащих нуждается в повышении, а знания и навыки, полученные ими до поступления на муниципальную службу – в актуализации.

Конечно, к фундаментальным для муниципальных служащих знаниям относятся понимание системы организации местного самоуправления, внутреннее устройство административного аппарата, иерархия должностей муниципальной службы, порядок взаимодействия между муниципальными служащими и выборными должностными лицами, органами местного самоуправления и многое другое.

В связи с этим, при поступлении на муниципальную службу, к лицам, претендующим на замещение должности, предъявляются квалификационные требования, которые, в соответствии со ст. 9 Федерального закона № 25-ФЗ, едины и устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы. Так, квалификационные требования предъявляются к уровню профессионального образования, к стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Тенденция к смягчению требований наблюдается в малочисленных городских и, особенно, сельских поселениях. Это объясняется общей нехваткой кадров, так называемый «кадровый голод», который давно испытывает муниципальная власть. По сведениям Министерства юстиции РФ, деятельность органов местного самоуправления по сведениям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 марта 2019 г. обеспечива-

ют около 299,1 тыс. муниципальных служащих, из которых 283,6 тыс. работают в местных администрациях (включая их отраслевых и территориальных органы), 3,1 тыс. в аппаратах представительных органов и 7,4 тыс. в иных органах местного самоуправления [1].

Из представленных Министерством юстиции РФ данных (табл.), можно сделать вывод, что лучше всего с квалифицированными кадрами, имеющими высшее образование, дела обстоят в городских округах, а сельские поселения, традиционно уступают по этому показателю остальным муниципалитетам.

Муниципальные служащие	Всего, тыс. чел.	С высшим образованием	
		тыс. чел.	%
сельских поселений	51,2	31,8	62
городских округов	119,0	105,7	89
муниципальных районов	109,5	93,6	85
городских округов	119,0	105,7	89
городских округов с делением	2,7	2,5	91
внутригородских территорий городов федерального значения	3,8	3,6	95

Насколько такая ситуация соответствует природе муниципальной службы как профессиональной деятельности граждан? Ответить на этот вопрос сложно, действительно, не каждая должность требует наличия высшего образования, но большинство из них. Острота вопроса состоит еще и в том, что именно сельские поселения составляют большинство среди муниципальных образований и именно сельские поселения ощущают максимальную нагрузку в процессе решения вопросов местного значения, так как существенно ограничены источники финансовых поступлений (и без того скудные, для российского местного самоуправления). В этом случае профессионализм и компетентность муниципальных служащих могли бы обеспечивать принятие оптимальных решений применительно к конкретной задаче, стоящей перед муниципалитетом. Ошибочно предполагать, что национальная безопасность обеспечивается защитой только от внешних угроз. Необходима внутригосударственная социальная стабильность, которая достигается, во многом, за счет обеспечения жизнедеятельности граждан на достойном уровне, что и является прямой задачей местного самоуправления.

Не отрицая факта того, что действий муниципальных служащих, какими бы профессиональными компетенциями и навыками они не обладали, не будет достаточно для фундаментального улучшения сферы местного самоуправления, тем не менее, можно предложить комплексный подход для повышения профессионализма и компетентности муниципальных служащих. Следует направить усилия на развитие системы образования, которая осуществляет профессиональную подготовку лиц для работы в органах публичной власти. Это профессиональное образование должно быть доступно в первую очередь, для лиц, проживающих в сельской местности. Возможно осуществление целевого наборо-

ра, когда получение соответствующего профессионального образования обуславливает дальнейшее прохождение муниципальной службы в муниципальном образовании, нуждающемся в соответствующих кадрах. Необходимо соответствующее материальное вознаграждение как основной стимул для замещения должности муниципальной службы, а также обязательная и эффективная система гарантий муниципальным служащим, закреплённая в муниципальных правовых актах. Так как профессионализм и компетентность, как было установлено в данной работе, развиваются по мере приобретения профессионального опыта служебной деятельности, комплексный подход должен также включать меры, которые позволяют стимулировать лиц, достигших высокого уровня компетентности, применять свои навыки в дальнейшем именно в служебной деятельности, т.е. обеспечить постоянство кадрового состава внутри публичных органов власти, при этом открывая возможности для продвижения по службе и замещения должностей более высокой группы (с соответствующим повышением оплаты труда).

### **Список использованной литературы**

1. Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.). Доклад Министерства юстиции РФ. – URL: <http://www.minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (дата обращения 16.03.2020 г.).

2. О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 02.07.2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 16.12.2019 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

3. Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) / И.Н. Осипова, М.А. Беляев, А.В. Колесников, А.О. Макаров, Н.А. Захарова. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.03.2020 г.).

4. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 16.03.2020. – № 11. – Ст. 1416.

5. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституц. Суда РФ от 16.03.2020 г. № 1-3 // Собрание законодательства РФ. – 23.03.2020. – № 12. – Ст. 1855.

6. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Забродина Петра Ивановича : определение Конституц. Суда РФ от 10.04.1997 г. № 60-О. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 16.03.2020 г.).

7. Охотский Е.В. Государственная служба: теория и организация / Е.В. Охотский, В.Г. Игнатов, Б.В. Лытов и др. – Ростов-на-Дону, 1998. – 501 с.

8. Шкатулла В.И. Комментарий к Федеральному закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» / В.И. Шкатулла, М.В. Сытинская, В.В. Надвикова. – Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 18.03.2020 г.).

### **Информация об авторе**

*Шастина Анжелика Размиковна* – старший преподаватель, Байкальский государственный университет, адрес: г. Иркутск, ул. Ленина, 11, 664003, e-mail: shastina.ar@gmail.com.

### **Author**

*Shastina Anzhelika Razmikovna* – senior Lecturer, Baikal State University, st. Lenin, 11, Irkutsk, 664003, e-mail: shastina.ar@gmail.com.