УДК 35.08:005.95

ЛИТВИНЦЕВА Е.А.

Организационно-методические основы проведения ротации государственных гражданских служащих

В статье рассматривается комплекс задач для достижения организационно-методического единообразия при внедрении на государственной гражданской службе Российской Федерации ротации кадров. Раскрыты организационные меры, способствующие упорядочению системы взаимодействия государственных органов; проанализированы основные принципы, механизмы и организационные меры, способствующие применению ротации федеральных государственных гражданских служащих.

Ключевые слова: ротация, государственная гражданская служба, гражданский служащий, методические основы проведения ротации, организация ротационных перемещений.

Внедрение в практику кадровой работы ротации гражданских служащих, обеспечение единообразного применения положений Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» связано с определением организационно-методических мер, способствующих упорядочению системы взаимодействия государственных органов в процессе проведения ротации гражданских служащих. В Методических рекомендациях Министерства труда и социальной защиты РФ от 18 сентября 2012 г. «Организация ротации федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти» содержатся общие положения, определяющие базовые принципы, механизмы ротации, критерии и показатели отбора гражданских служащих для назначения на должности в порядке ротации. Важным представляется решение задачи по методическому обеспечению ротации, определению конкретных организационных мероприятий по внедрению и учету ротации в государственных органах власти[1].

С точки зрения социологии труда организационные основы профессиональной деятельности базируются на нескольких ключевых элементах: разделение труда (его специализация), кооперация труда (функциональная взаимосвязь работников), распределение работ и контроль (экономические рычаги, социальные санкции и юридические нормы). Все эти элементы создают упорядоченную систему взаимодействия и деятельности работников[2]. Именно через организацию деятельности достигаются согласованность и внутренняя упорядоченность между структурными элементами системы (в нашем случае – государственных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции) для достижения целевого предназначения ротации: повышение эффективности гражданской службы и противодействие коррупции.

Исходя из этих методологических позиций, определим основные принципы, механизмы и организационные меры, способствующие единообразному применению ротации федеральных государственных гражданских служащих.

1. Внедрение ротации основано на ***единых правовых основаниях,*** определенных в части 2 статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ в редакции Федерального закона № 395-ФЗ:

цели и задачи ротации (повышение эффективности гражданской службы и противодействие коррупции);

субъекты ротации (руководитель федерального органа исполнительной власти, кадровая служба государственного органа);

объекты ротации (лица, замещающие должности гражданской службы категории «руководители» в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции);

механизмы осуществления ротации (организационные, финансово-экономические, мотивационные, информационные).

2. Реализация ротации основана на использовании ***единых организационных механизмов:***

определение требований по формированию перечня должностей, по которым предусматривается ротация;

формирование общего алгоритма по разработке и утверждению плана проведения ротации;

установление функциональной взаимосвязи организационных структур (органов управления), ответственных за реализацию ротационных перемещений;

закрепление мер контроля за реализацией ротации и пр.

3. Внедрение ротации основано на использовании общих ***информационных механизмов***, обеспечивающих методическое и информационно-аналитическое сопровождение ротации:

создание информационной базы данных по ротационным перемещениям,

анализ кадрового обеспечения деятельности государственных органов и динамики перемещений по ротационным должностям;

сбор информации относительно качества предоставляемых социальных гарантий и уровня удовлетворенности работой служащих на ротируемых должностях.

организация мониторинга оценки эффективности и качества деятельности федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности в порядке ротации.

4. Проведение ротации сопровождается одинаковым ***финансово-экономическим обеспечением***, включающим в себя:

компенсацию расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи;

расходы по проезду гражданского служащего и членов его семьи, расходы по провозу имущества;

расходы по обустройству на новом месте жительства и обеспечению служебными жилыми помещениями или возмещение расходов на наем (поднаем) жилых помещений.

Федеральным законом № 395-ФЗ определено, что в перечни должностей, подлежащих ротации, включаются прежде всего должности в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие контрольные и надзорные функции.

В связи с тем, что количество этих должностей в органах исполнительной власти достаточно велико (по данным Росстата, на 01.10.2011 количество гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители» на региональном уровне составляет 79 275 чел.[3]), а проведение ротации потребует значительных финансовых средств, связанных с расходами на обеспечение гражданского служащего, назначенного в порядке ротации, представляется целесообразным *поэтапное введение в силу положений о проведении ротации.*

На первом этапе (2013–2014 годы) рекомендуется организовать проведение ротации государственных служащих категории «руководители» главной группы должностей. В данный перечень целесообразно включить также некоторые должности ведущей группы должностей, например должности заместителей руководителей территориальных органов в субъектах Российской Федерации и руководителей территориальных органов межрайонного, городского и районного уровней.

На втором этапе (2015–2016 годы) на основе мониторинга и анализа полученных результатов первого этапа можно включить в перечень ротацию государственных

гражданских служащих ведущей группы должностей.

На третьем этапе возможно включение в перечень должностей, замещаемых в порядке ротации, должности в органах законодательной, судебной власти и в других государственных органах. Федеральный закон не предусматривает проведение ротации в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти, что, на наш взгляд, не отражает целевую установку внедрения ротации: повышение эффективности гражданской службы и противодействие коррупции. Представляется целесообразным внести дополнения в действующие правовые нормативные документы, *расширив перечень должностей, замещаемых в порядке ротации,* и включив в него должности в центральных аппаратах иных (кроме исполнительных органов) государственных органов, выполняющих контрольные и надзорные функции. Так, ряд контрольных и надзорных функций выполняют другие государственные органы (Счетная палата, Аппарат Уполномоченного по правам человека и др.). Следовательно, положение о замещении должностей в порядке ротации можно распространить на эти государственные органы. Данная мера может быть реализована на третьем этапе, с ***2016 года.***

В нормативных документах определен комплекс основных организационных мер по планированию ротации государственных гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители». В связи с этим в федеральных органах исполнительной власти (далее – ФОИВ) следует реализовать следующие организационные мероприятия:

1. Определить и утвердить перечень должностей гражданской службы ФОИВ, по которым предусматривается ротация. В перечень должностей включаются должности гражданской службы категории «руководители», осуществляющие контрольные и надзорные функции, предусмотренные штатными расписаниями, включая их территориальные органы. Основанием для формирования перечня должностей является Раздел 11 Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 1574 (с изменениями на 1 августа 2012 г.). В ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации, перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация, утверждается руководителем ФОИВ. В ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет федеральное министерство, перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация, утверждается руководителем ФОИВ по согласованию с федеральным министром.

2. О*пределить и утвердить виды ротации, предусматривающие перевод гражданских служащих на иные должности в том же или ином государственном органе*. Вид ротации для каждого гражданского служащего определяется персонально на основании оценки результатов эффективности служебной деятельности, уровня квалификации, профессионального образования, стажа государственной службы или стажа работы по специальности, эффективности деятельности подразделения ФОИВ, оценки работы территориального органа, а также отсутствия фактов, способствующих коррупционным рискам и фактов нарушения принципов служебного поведения руководителей. Виды ротации утверждаются руководителем ФОИВ и вносятся в план ротации госоргана.

3. Провести работу по перезаключению и переоформлению служебных контрактов с гражданскими служащими, замещающими должности, по которым предусматривается ротация. Срок замещения должностей, по которым предусматривается ротация, определяется руководителем ФОИВ в соответствии с планом ротации государственного органа (от трех до пяти лет).

4. *Разработать и утвердить планы ротации в ФОИВ.* План ротации разрабатывается кадровой службой в соответствии с утвержденным перечнем должностей гражданских служащих, по которым предусматривается ротация. План предусматривает установленный законодательством трех–пятилетний период, в пределах которого

планируются кадровые перемещения руководителей в порядке ротации в том же или другом федеральном органе. План проведения ротации утверждается приказом руководителя ФОИВ и доводится до сведения руководителей его территориальных органов. В случае планирования ротации в других государственных органах план ротации согласовывается с руководителями данного ФОИВ, а время и порядок согласования ротации указываются в плане ротации. Согласование и утверждение плана необходимо обеспечить не позднее 1 октября года, предшествующего началу ротации.

5. *Принять и утвердить Положения о ротации государственных гражданских служащих ФОИВ* (далее – Положение о ротации). Положение о ротации разрабатывается кадровой службой ФОИВ на основе утвержденного перечня должностей ФОИВ, по которым предполагается ротация, принятого плана ротации и распоряжения руководителя ФОИВ о видах и сроках ротации. В Положении раскрываются нормативно-правовые основы, организационные процедуры, порядок подготовки и осуществления ротации гражданских служащих, замещающих должности «руководителей», по которым предусматривается ротация.

6. *Разработать ежегодный календарный план ротации*, в котором определяются задачи и мероприятия по осуществлению ротации на каждый календарный год, а также планируется объем бюджетных ассигнований на осуществление ротации. Ежегодный календарный план принимается не позднее 1 декабря предшествующего года и утверждается руководителем ФОИВ.

7. *Организовать проведение системного мониторинга ротации* в форме периодического наблюдения за количественными и качественными изменениями в структуре ротации.

В настоящее время основные количественные характеристики кадрового состава гражданских служащих извлекаются из заполненных унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты, утвержденных Постановлением Госкомстата России от 5 января 2004 г. № 1[4], в т.ч. представленные в виде электронных форм в автоматизированной информационной системе (АИС) «Кадры».

АИС «Кадры» является основным средством автоматизации учета движения кадров и в целом деятельности кадровых подразделений федеральных государственных органов, однако единой (унифицированной) информационной платформы для мониторинга кадрового состава ***не существует***, поскольку она разрабатывается и поддерживается различными организациями.

Проведенный анализ технических возможностей АИС «Кадры» в ряде государственных органов и консультации с «Компанией Кварта», осуществляющей разработку аппаратно-программного комплекса организационно-штатного и кадрового учета и отчетности и информационно-техническую поддержку АИС «Кадры»[5] в ряде госорганов, позволяет сделать вывод о возможности создания специализированного модуля-конструктора по кадровым операциям, с использованием которого можно создавать необходимые отчеты для системы информационного мониторинга ротации гражданских служащих.

Таким образом, ротация кадров является разновидностью кадровых технологий, суть которой состоит в последовательной смене профессиональных или должностных обязанностей, поочередном пребывании работников в той или иной должности. Как механизм противодействия коррупции ротация призвана обеспечивать развитие и рациональную расстановку перспективных государственных служащих, профилактику коррупционных служебных связей, повышение мотивации служебной деятельности, а также способствовать оздоровлению служебной среды за счет постоянного обновления управленческих кадров в органах исполнительной власти. Методическое обеспечение ротации нацелено на определение конкретных мероприятий по закреплению ротации в локальных нормативных актах федеральных органов, организации кадрового учета, внедрению мониторинга ротационных перемещений.

Литература:

1. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 31 июля.

2. Федеральный закон Российской Федерации от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” // Российская газета. 2011. 9 декабря.

3. Постановление Госкомстата России от 05 января 2004 г. № 1 «Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты» // Финансовая газета. 2004. № 13.

4. Социология труда /Под ред. Н.И. Дряхлова, А.И. Кравченко. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1993.

5. Оценка и профессиональное развитие государственных служащих / Под ред. А.И. Турчинова. М.: Изд-во РАГС, 2009.

6. Научно-методическое обеспечение реализации положений Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе. Аналитический отчет (№ госрегистрации 01201278295). М., 2012.

[1] Слатинов В.Б. Реформирование государственной службы в России: институциональные эффекты и ловушки // Россия и современный мир. 2012. № 1. С. 79–91.

[2] См. подробнее: Социология труда /Под ред. Н.И. Дряхлова, А.И. Кравченко. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1993. С. 141.

[3] http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticJournals/doc_1237818141625

[4] Постановление Госкомстата России от 05 января 2004 г. № 1 «Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты» // Финансовая газета. 2004. № 13 (Постановление).

[5] http://www.quarta.su