Аттестация – кадровая технология роста

Планомерное развитие законодательства о государственной и муниципальной службе, изменения в системе учета труда актуализируют вопросы оценки профессиональной компетенции государственных служащих. Наши читатели интересуются, будет ли меняться процедура профессиональной аттестации кадров. Некоторые уже столкнулись с процессуальными трудностями, вызванными либо пробелами в нормативной урегулированности аттестации, либо в некомпетентном применении нормативных актов при организации подготовки и проведении аттестации. По нашей просьбе на вопросы читателей отвечает профессор кафедры государственной службы Финансового университета, доктор исторических наук Андрей Михайлович КУЗНЕЦОВ.

Оценка соответствия уровня профессиональной подготовки государственного служащего квалификационным требованиям, качества выполнения им своих служебных обязанностей, предусмотренных должностным регламентом, и как следствие – соответствие замещаемой должности гражданской службы выявляется в результате проведения специальной кадровой технологии – аттестации. Именно она позволяет выявлять наиболее перспективных для дальнейшего продвижения по службе, направлять на переподготовку и повышение квалификации, если результаты служебной деятельности вызывают сомнения, и при определенных условиях избавляться от государственных служащих, не соответствующих занимаемой должности.

В государственных органах РФ аттестация проводится в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации». На основании последнего во всех органах государственной власти приняты правовые акты, получившие разные названия – положение, порядок, регламент, определяющие организацию проведения аттестации. Анализ указанных правовых актов показал, что, несмотря на свой дублирующий в большинстве случаев характер, они обладают рядом особенностей.

Организация подготовки аттестации

1. В соответствии с законодательством за неделю до начала аттестации гражданский служащий должен быть ознакомлен с представленным на него отзывом об исполнении им служебных обязанностей за аттестационный период. Ряд государственных органов в своих нормативных актах конкретизировали процедуру ознакомления. К примеру, в п. 18 Положения о порядке проведения аттестации и порядке сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими Федеральной миграционной службы РФ зафиксировано, что аттестуемый знакомится с отзывом «под роспись» [1]. При невозможности непосредственного ознакомления допускается направление заверенной копии указанного отзыва по адресу его места нахождения (регистрации) способом, обеспечивающим достоверность получения.

2. В нормативных актах ряда органов государственной власти были уточнены обязанности председателя и секретаря аттестационной комиссии.

Так, в соответствующих приказах министра энергетики РФ [2], директора Федеральной службы по техническому и экспертному контролю РФ [3] зафиксировано, что в обязанности председателя комиссии входит руководство комиссией, проведение заседаний, объявление гражданскому служащему результатов аттестации после подведения итогов голосования. На время отсутствия его функции исполняет заместитель председателя комиссии. Секретарь аттестационной комиссии обязан: за неделю до очередного заседания доложить председателю о поступивших документах, выносимых на рассмотрение комиссии, и предложения о приглашении на ее заседание соответствующих должностных лиц; не позднее чем за три дня оповестить членов комиссии и гражданских служащих о дате, времени и месте проведения и материалах, выносимых на рассмотрение; непосредственно до начала заседания сообщить комиссии о невозможности присутствия отдельных членов и гражданского служащего; вести протокол заседания, в котором фиксировать результаты голосования и решения комиссии.

Проведение аттестации

1. В нормативных актах некоторых органов государственной власти оговариваются уважительные причины отсутствия государственного служащего на заседании аттестационной комиссии. В п. 18 Положения о порядке проведения аттестации федеральных государственных служащих центрального аппарата Федеральной таможенной службы отмечено, что уважительными причинами неявки служащего на комиссию могут быть: 1) болезнь аттестуемого гражданского служащего или членов его семьи, подтвержденная соответствующим медицинским документом; 2) командировка аттестуемого гражданского служащего; 3) ежегодный оплачиваемый отпуск аттестуемого гражданского служащего; 4) иные случаи неявки, которые комиссия может посчитать уважительными [4].

На наш взгляд, закрепление в нормативно-правовом акте обстоятельств, квалифицируемых как уважительные причины неявки аттестуемого на заседание комиссии, будет способствовать гуманизации отношений между субъектом и объектом аттестации.

2. В упомянутом Указе Президента РФ № 110 закреплено положение о том, что государственный служащий знакомится с аттестационным листом, в который должны быть занесены результаты аттестации, под расписку. Однако в реальной практике иногда возникают ситуации, когда аттестуемый, движимый эмоциональными порывами, вызванными несогласием с решением комиссии, отказывается это сделать. В этом случае примечателен опыт Федеральной миграционной службы РФ, заключающийся во внесении в положение о порядке проведения аттестации пункта, в котором зафиксировано, что в случае отказа аттестуемого гражданского служащего от росписи об ознакомлении в аттестационном листе об этом делается соответствующая запись, заверяемая председателем и секретарем аттестационной комиссии [1].

3. Подавляющее большинство руководителей органов государственной власти, кадровых служб полагают, что аттестация заканчивается изданием правового акта государственного органа по результатам заседания комиссии. В этой связи уместно сделать акцент на п. 30 Положения о порядке проведения аттестации и сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Федеральной службы по тарифам РФ. В нем отмечено, что после проведения аттестации руководителем службы издается приказ, в котором анализируются результаты проведения аттестации, утверждаются мероприятия по проведению очередной аттестации, улучшению работы с кадрами [5]. Мы полагаем, что эту практику целесообразно распространить на все органы государственной власти.

4. В Указе Президента РФ № 110 также говорится о том, что материалы аттестации гражданских служащих передаются представителю нанимателя не позднее семи дней после ее проведения. В п. 30 Положения о порядке проведения аттестации федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Федеральной таможенной службы недельный срок сокращен до пяти дней [4]. Считаем, что это противоречие с федеральным законодательством требует скорейшего разрешения.

Отдельного внимания заслуживают методы выявления уровня соответствия аттестуемого занимаемой должности в процессе работы аттестационной комиссии. В органах государственной власти к ним относят собеседование и тестирование по заранее определенному кругу вопросов. К их разработке привлекаются сотрудники кадровых служб, психологи, юристы.

Так, Порядком работы комиссии по проведению аттестации руководителей федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении Министерства культуры РФ, определено, что аттестация руководителя предприятия проводится в виде тестовых испытаний (письменно) и (или) собеседования [6]. Форма проведения аттестации определяется комиссией, которая составляет и представляет на утверждение министру культуры РФ перечень вопросов для аттестационных тестов. Комиссия также устанавливает количество (либо процент) правильных ответов, определяющих успешное прохождение аттестации (не менее двух третей от общего числа). Аттестационный тест должен содержать не менее 50 вопросов (подлежат периодическому пересмотру), которые обеспечивают проверку знания руководителем предприятия: а) отраслевой специфики предприятия; б) правил и норм по охране труда и экологической безопасности; в) основ гражданского, трудового, налогового, банковского законодательства; г) основ управления предприятиями, финансового аудита и планирования; д) основ маркетинга; е) основ оценки бизнеса и оценки недвижимости.

В некоторых органах государственной власти в помощь руководителю подразделения при составлении отзыва на аттестуемого кадровые органы разрабатывают примерный перечень показателей для оценки его квалификации. Так, сотрудники кадровой службы совместно с юристами УФК по Хабаровскому краю предложили следующие параметры оценки уровня профессиональной компетенции государственного служащего: образование; стаж работы по специальности; профессиональная компетентность; знание нормативных актов, регламентирующих установленную сферу профессиональной служебной деятельности; знание отечественного опыта по профилю профессиональной служебной деятельности; умение оперативно принимать решения по достижению поставленных целей; качество выполняемой работы; способность адаптироваться к новой ситуации и разрабатывать новые подходы к решению возникающих проблем; своевременность выполнения должностных обязанностей, ответственность за результаты служебной деятельности; умение работать с документами; способность планировать, организовывать, регулировать, а также контролировать и анализировать работу подчиненных; способность в короткие сроки осваивать технические средства, инновационные технологии, обеспечивающие повышение производительности труда и качества работы; коммуникативные способности; знание основ общегражданского и делового этикета; стремление к поиску творческого начала в работе; участие в управленческом процессе принятия решений; способность к самооценке.

Кадровые работники могут разработать и другие критерии оценки результатов труда и порядок их учета, выбрать те навыки и личностные качества, которые являются профессионально важными для каждой должности (типа должностей), и построить так называемые «профили успешности».

Анализ аттестации государственных служащих администрации Хабаровского края выявил такие недостатки в деятельности, как субъективность в принятии решений, трудоемкость процедуры, низкая информативность, различное понимание членами комиссии критериев оценки профессиональной компетенции аттестуемых. В целях их устранения было принято решение о внедрении системы оценки «360 градусов». Главным показателем ее действенности является социальный эффект, выражаемый в

повышении качества жизни граждан, удовлетворенности условиями и услугами, предоставляемыми государственными органами. Помимо этого система предусматривает улучшение качества исполнения служебных обязанностей, работы с посетителями, повышение ответственности и производительности труда государственных служащих.

Аттестация государственных гражданских служащих Гострудинспекции в Республике Татарстан показала, что из 49 аттестуемых 39 соответствовали занимаемым должностям, а 10 были рекомендованы к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста. В процессе аттестации было выявлено, что работники инспекции хорошо знали нормативно-правовые акты в сфере трудовых отношений, административных правонарушений, государственной службы, работы с обращениями граждан, грамотно применяли их на практике. Государственные инспекторы труда в большинстве своем имели высокие показатели в работе, качественно оформляли материалы проверок, оказывали квалифицированную помощь гражданам при восстановлении их трудовых прав. Однако в отдельных случаях они недостаточно четко организовывали работу в части взыскания штрафов с должностных лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушение законодательства, а также в части взаимодействия с прокуратурой и судебными органами по направлению административных материалов.

В ходе практической деятельности по изучению влияния аттестации как кадровой технологии на повышение профессиональной компетенции государственных служащих, обеспечение условий для их результативной профессиональной деятельности были выявлены следующие проблемы.

1. Не определены сроки и механизм обжалования государственным гражданским служащим результатов аттестации.

В Указе Президента РФ № 110 зафиксировано, что не позднее чем через семь дней после проведения аттестационной комиссии материалы на аттестуемого гражданского служащего должны быть направлены представителю нанимателя, а не позднее чем через месяц после проведения аттестации работодатель должен принять решение по служащему, подвергшемуся аттестации. В этой связи представляется важным, чтобы срок подачи жалобы на неправомерное, по мнению служащего, решение аттестационной комиссии укладывался в то время, в течение которого документы на аттестуемого еще не отправлены представителю нанимателя. Это будет способствовать экономии времени и средств на ее рассмотрение, а также объективности расследования.

Механизм обжалования представляет собой набор строго определенных действий, направленных на пересмотр принятого в отношении государственного служащего решения аттестационной комиссии. Он должен включать в себя: сроки подачи жалобы; форму подачи жалобы; установление органа, полномочного рассматривать жалобы; сроки и порядок рассмотрения жалобы; варианты решений по рассмотрению жалобы.

Срок подачи жалобы – важный аспект защиты нарушенного права, свободы. Мы полагаем, что целесообразнее установить его в семь дней. Установление же формы подачи жалобы можно считать непринципиальным и дать возможность каждому министерству и ведомству самому определить ее вид.

Установление органа, правомочного рассматривать поданные жалобы, требует особого внимания. Очевидно, что в условиях кадровой ограниченности и загруженности сотрудников нецелесообразно создать дополнительную структуру, которая будет заниматься данным вопросом. Лучше всего вменить в обязанность рассматривать поданные жалобы либо вышестоящей аттестационной комиссии, либо – в ее отсутствие – той комиссии, которая приняла решение.

Исходя из опыта рассмотрения жалоб и заявлений, который был обобщен и представлен в ФЗ № 59 от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», целесообразно установить 10-дневный срок рассмотрения жалобы государственного служащего со дня ее подачи, после чего она выносится на заседание аттестационной комиссии. Формулировки решений аттестационной комиссии по рассмотрению жалобы сотрудника на результаты аттестации могут быть следующими: а) решение аттестационной комиссии оставить в силе, а жалобу отклонить; б) решение аттестационной комиссии отменить и принять в следующей формулировке...; в) решение аттестационной комиссии приостановить для проведения дополнительного расследования.

2. В ряде государственных органов на аттестационные комиссии помимо определения соответствия гражданских служащих занимаемым должностям возлагается задача проведения квалификационного экзамена. Это не противоречит п. 8 Положения о порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня), введенного в действие указом Президента РФ № 111 от 1 февраля 2005 г., в соответствии с которым квалификационный экзамен проводится конкурсной или аттестационной комиссией. В то же время это делает процедуру аттестации весьма трудоемкой, поэтому в тех государственных органах, в которых присутствует достаточная штатная численность сотрудников, предлагается снять с аттестационной комиссии функцию приема квалификационного экзамена.

3. Нет ясности в вопросе о роли и месте экспертов в работе аттестационной комиссии. Участие их многопланово, а потому очень трудно поддается формализации на уровне документа типа «Руководства для эксперта». Но целесообразно обозначить некоторые акценты.

Аттестация государственных служащих должна проводиться профессионалами того органа власти, в котором они работают. Эксперт тоже является профессионалом, но он – человек «со стороны». Его присутствие обеспечивает «внекорпоративный», заинтересованно-отстраненный взгляд на аттестацию как кадровую технологию, и ее можно даже трактовать как участие общественности,

присутствие общественного мнения в сугубо аппаратном сообществе. Фигура эксперта играет большую роль в создании благотворной психологической атмосферы сотрудничества, свободной от безоговорочного административного прессинга. Известно, что аттестация, связанная с публичной оценкой деятельности одного человека другими, является делом весьма болезненным. В ряде случаев эксперт может взять на себя роль арбитра в разрешении спорных и просто конфликтных ситуаций, возникающих в ходе заседания аттестационных комиссий. В силу своего положения эксперт оценивает работу комиссии, личность аттестуемого, документационное обеспечение и ход процесса в целом. В конечном счете это должно обеспечить большую объективность результатов аттестации. В этих целях полагаем, что число независимых экспертов должно варьироваться от одной четверти до одной трети от общего числа членов аттестационной комиссии.

Говоря о роли и линии поведения эксперта в ходе аттестационной процедуры, следует подчеркнуть, что он должен обладать независимостью в своих суждениях. Разумеется, полная независимость невозможна в принципе, ведь он персонально подбирается руководителями аппарата, в котором проводится аттестация. И здесь можно лишь апеллировать к доброй воле руководства и его стремлению сделать аттестацию возможно более объективной. Так или иначе, эксперт должен быть достаточно авторитетным, чтобы сохранять свою независимость, не превращаясь в «карманного эксперта».

4. Не всегда решения аттестационной комиссии выполняются своевременно и в полном объеме. Причин этому несколько. Во-первых, отсутствие плановости в работе кадровых служб, на которых ложится основная ответственность по подготовке проектов решений. Во-вторых, большая загруженность кадровых органов, что приводит к откладыванию подготовки проектов решений по итогам заседаний аттестационных комиссий в «долгий ящик». В-третьих, недостаточная юридическая грамотность сотрудников кадровых органов, мешающая качественной и оперативной подготовке проектов решений. На наш взгляд, следует подумать о введении персональной ответственности за неисполнение или несвоевременное исполнение решений аттестационной комиссии, что позволит пресекать причины, о которых было сказано ранее.

5. В ряде случаев руководители государственных органов используют аттестационную комиссию в качестве карающего инструмента против неугодных сотрудников. Важно свести к минимуму влияние субъективного фактора в виде стремления того или иного руководителя повлиять на решение членов аттестационной комиссии. К числу таких мер правомерно отнести разработку перечня стандартных вопросов, которые можно задать аттестуемому в ходе заседания комиссии, осуществление трансляции заседания аттестационной комиссии в режиме реального времени, рассмотрение возможности присутствия на заседании независимого юриста.

6. В целях усиления влияния аттестации как кадровой технологии на повышение профессиональной компетенции государственных служащих, обеспечение условий для их результативной профессиональной деятельности предлагается ввести дополнительную проверку знаний аттестуемых работников положений этических кодексов, принятых в государственном органе власти. Это будет способствовать формированию чувства корпоративности и ответственности за работу в коллективе.

Таким образом, аттестация как кадровая технология и процедура позволяет оценить соответствие уровня профессиональной подготовки государственных служащих квалификационным требованиям, качество выполнения служебных обязанностей, предусмотренных должностным регламентом, и, как следствие, соответствие ими замещаемым должностям гражданской службы. А в совокупности это является реализацией одного из важнейших принципов государственной службы – принципа профессионализма и компетентности госслужащих, закрепленного в ст. 4 Федерального закона № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Литература

1. Положение о порядке проведения аттестации и порядке сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими Федеральной миграционной службы. Утверждено Приказом ФМС России от 3 марта 2009 г. № 45 // КонсультантПлюс.
2. Об утверждении Порядка работы аттестационной комиссии Министерства энергетики Российской Федерации: Приказ Министерства энергетики РФ от 23 сентября 2010 г. № 452 // КонсультантПлюс.
3. Об Аттестационной комиссии центрального аппарата Федеральной службы по техническому и экспортному контролю РФ: Приказ ФСТЭК России от 26 мая 2009 г. № 183 // КонсультантПлюс.
4. Положение о порядке проведения аттестации федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Федеральной таможенной службы. Утверждено приказом ФТС России от 21 февраля 2008 г. № 166 // КонсультантПлюс.
5. Положение о порядке проведения аттестации и порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Федеральной службы по тарифам. Утверждено приказом Федеральной службы по тарифам от 4 июня 2009 г. № 196-к // КонсультантПлюс.
6. Порядок работы комиссии по проведению аттестации руководителей федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении Министерства культуры Российской Федерации. Утвержден приказом Министерства культуры РФ от 1 апреля 2011 г. № 309 // КонсультантПлюс

Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 204-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» исключена норма о присвоении классных чинов государственным гражданским служащим, замещающим должности государственной гражданской службы без ограничения срока полномочий, по результатам квалификационного экзамена.