Елена ЛИТВИНЦЕВА, Ольга ПЕРЕВЕРЗИНА

РОТАЦИЯ КАК ТЕХНОЛОГИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Одним из важнейших механизмов повышения эффективности деятельности гражданских служащих и определенной мерой противодействия коррупции можно считать ротацию гражданских служащих, что в настоящее время получило законодательное закрепление в Федеральном законе № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе»*. Реализация положений данного закона влечет за собой необходимость определения организационных и информационных мер по выработке единых подходов и предложений, касающихся форм и методов проведения ротации в федеральных государственных органах.

Как известно, ротация кадров – это разновидность кадровых технологий, суть которой состоит в последовательной смене профессиональных или должностных обязанностей, поочередном пребывании работников в той или иной должности. Смысл подобных должностных перемещений заключается в предоставлении возможности освоения различных функций, специфики деятельности, а также борьбы с различными видами злоупотребления служебным положением. Введение обязательной ротации подразумевает, что гражданских служащих будут назначать на другие должности в том же или другом государственном органе, при этом ротация касается только определенной группы гражданских служащих – руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции.

Целевое предназначение ротации определяется в законе как повышение эффективности рабочего процесса и противодействие коррупции. Данная точка зрения основывается на позиции законотворцев и распространяется в средствах массовой информации. Тем не менее, ряд экспертов, на наш взгляд, совершенно обоснованно полагает, что с позиций государственной кадровой политики в законе заложено

* Федеральный закон 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» // Российская газета. 2011. 9 декабря; Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 31 июля.

Елена Литвинцева, доктор социологических наук, доцент, заведующая кафедрой управления и организации социальных систем Института государственной службы и управления персоналом (ИГСУП) РАНХиГС (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: LitvLena@yandex.ru

Ольга Переверзина, кандидат психологических наук, доцент кафедры управления и организации социальных систем ИГСУП РАНХиГС (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: pereverzina@rane.ru

Аннотация: В статье рассматривается комплекс задач, требующих решения для достижения организационно-правового единообразия при внедрении на государственной гражданской службе Российской Федерации ротации кадров. Раскрыты организационные меры, способствующие упорядочению системы взаимодействия государственных органов; проанализированы механизмы отбора руководителей, планируемых к замещению должностей гражданской службы в порядке ротации; даны предложения по оценке личностно-профессиональных качеств и управленческой компетентности.

Ключевые слова: ротация; государственная гражданская служба; гражданский служащий; эффективность; коррупция; мониторинг; управленческий потенциал; отбор руководителей; оценка управленческой компетентности.

ROTATION OF THE TECHNOLOGY OF IMPROVE OF THE EFFICIENCY OF CIVIL SERVANTS

Elena Litvintseva, Doctor of Social Sciences, Associate Professor, Head of the management and organization of social systems, Institute of Public Administration and Personnel Management RANEPA (Russian Federation, 119571, Moscow, Vernadsky Prospekt 82). E-mail: LitvLena@yandex.ru

Olga Pereverzina, Ph.D., assistant professor of management and organization of social systems, Institute of Public Administration and Personnel Management RANEPA (Russian Federation, 119571, Moscow, Vernadsky Prospekt 82). E-mail: pereverzina@rane.ru

Summary: The article considers the complex of problems to be solved for achievement of the organizational-legal uniformity in the implementation of the civil service rotation mechanisms: to determine organizational measures to help streamline the system of interaction of state bodies, as well as screening questions leaders planned for replacement of posts of civil service in order of rotation, and the assessment of their personal and professional qualities and managerial competencies.

Keywords: rotation; the civil service; the civil servant; effectiveness; corruption; monitoring; management capacity; the selection of management; the assessment of administrative competence.

гораздо больше смысла и потенциального эффекта, чем может показаться на первый взгляд. Внедрение механизмов ротации для государственных гражданских служащих является существенным фактором, способствующим построению гражданскими служащими новых эффективных карьерных траекторий.

Для достижения организационно-правового единообразия при внедрении на гражданской службе механизмов ротации необходимо учитывать по меньшей мере два блока задач, требующих решения. Во-первых, это задачи, связанные с *определением организационных мер, способствующих упорядочению системы взаимодействия государственных органов в процессе проведения ротации гражданских служащих*.

Во-вторых, это комплекс задач, связанных с о*тбором руководителей, планируемых к замещению должностей гражданской службы в порядке ротации, и оценкой их личностно-профессиональных качеств и управленческой компетентности*.

В настоящее время названные задачи находятся в зоне внимания государственных органов и ученых, разрабатывающих нормативную правовую базу, теоретические основы и практические рекомендации для их решения [Научно-методическое обеспечение..., 2012]. В процессе специального исследования были определены основания и механизмы, организационные меры и критерии отбора руководителей, способствующие единообразному пониманию принципов внедрения ротации федеральных государственных гражданских служащих:

1. Внедрение ротации должно быть основано на ***единых правовых основаниях***, определенных в части 2 ст. 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 должна быть основана на использовании ***единых организационных механизмов***:

- определение требований к 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 должно быть 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 должно сопровождаться 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.

Реализация положений нормативных правовых актов, устанавливающих порядок ротации в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции, требует обоснования конкретных организационных мер, направленных на определение порядка, распределения работ и формирование системы взаимодействия структур, задействованных в обеспечении ротационных перемещений. Планирование ротации государственных гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители», в государственном органе включает в себя конкретные мероприятия, в том числе принятие ряда локальных нормативно-правовых актов, обеспечивающих реализацию Федерального закона № 395-ФЗ и проведение организационно-штатных мероприятий по обеспечению изменений в организационно-штатной структуре госоргана.

В связи с этим в федеральных органах исполнительной власти рекомендуется реализовать следующие организационные мероприятия:

– определение и утверждение перечня должностей гражданской службы федеральных органов исполнительной власти, по которым предусматривается ротация;

– определение и утверждение видов ротации, предусматривающих перевод гражданских служащих на иные должности в том же или ином государственном органе;

– проведение работы по перезаключению и переоформлению служебных контрактов с гражданскими служащими, замещающими должности, по которым предусматривается ротация;

– разработка и утверждение плана проведения ротации;

– принятие и утверждение положения о ротации государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти;

– разработка и утверждение ежегодного календарного плана ротации, в котором определяются задачи и мероприятия по осуществлению ротации на каждый календарный год, а также планируется объем бюджетных ассигнований на эти мероприятия;

– проведение системного мониторинга ротации в форме периодического наблюдения за количественными и качественными изменениями в структуре ротации.

На наш взгляд, важное значение для оценки качества и эффективности ротационных перемещений имеет организация информационного мониторинга, который может быть реализован в трех видах: как *статистический мониторинг* с помощью специальной отчетной формы; как *социологический мониторинг* на основе информации, полученной в результате экспертного опроса работников кадровых служб федеральных органов исполнительной власти, а также гражданских служащих, замещающих ротационные должности; как *мониторинг личностно-профессионального развития* гражданских служащих, основанный на результатах оценки развития личностного, профессионального и управленческого потенциала руководителей. Данные социологического мониторинга и мониторинга личностно-профессионального развития гражданских служащих позволят планировать конкретные мероприятия, способствующие развитию карьерного и профессионального потенциала руководителей.

Мониторинг личностно-профессионального развития призван отслеживать, в свою очередь, изменение характеристик каждого конкретного руководителя, участвующего в программе ротации, что также требует специальной организации и привлечения специалистов-психологов для анализа полученной информации и выработки индивидуальных карьерных стратегий руководителей.

Назначение государственного гражданского служащего на должность в порядке ротации, равно как и другие решения, касающиеся карьеры гражданских служащих (проведение конкурсных и аттестационных процедур, зачисление в кадровый резерв и пр.), обязательно должно основываться на *комплексной оценке их профессионального и личностного потенциала.*

В упомянутом выше законе, а также в Методических рекомендациях Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 18 сентября 2012 г. «Организация ротации федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти» содержатся некоторые положения, на основании которых может быть определен ряд базовых критериев и показателей отбора гражданских служащих для назначения на должности в порядке ротации. Значительная научно-аналитическая и практическая работа по оценке государственных служащих проводится ведущими российскими учеными на протяжении многих лет [Синягин, 2009; Синягин, Николаева, 2010; Оценка и профессиональное развитие... , 2009].

Во-первых, в определении ротации гражданского служащего, как предусмотренного служебным контрактом и осуществляемого в соответствии с планом проведения ротации назначения гражданского служащего на иную должность гражданской службы, заложены некоторые показатели *профессионализма* гражданского служащего, такие, как уровень его квалификации, профессиональное образование и стаж государственной службы или стаж работы (службы) по специальности.

Во-вторых, ротация на гражданской службе не является мерой поощрения (награждения) или видом дисциплинарного взыскания. Вместе с тем результаты исполнения гражданским служащим должностных обязанностей по замещаемой должности гражданской службы должны учитываться при определении иной должности, на которую гражданский служащий назначается в порядке ротации. В этой связи назначение в ходе ротации гражданского служащего на должность в порядке должностного роста должно, в том числе, основываться на *положительной оценке результатов его профессиональной служебной деятельности.*

В-третьих, при определении срока замещения должности гражданской службы в порядке ротации рекомендуется учитывать, помимо прочего, *время, необходимое для профессиональной адаптации* при назначении на должность гражданской службы. Способности гражданского служащего к профессиональной адаптации целесообразно рассматривать наряду с его *мотивационной готовностью к замещению должности* в порядке ротации, чтобы исключить возможность принятия ошибочных решений.

В-четвертых, рекомендуется отдавать предпочтение таким вариантам назначения гражданского служащего на новую должность в порядке ротации, которые будут способствовать его *профессиональному развитию и (или) повышению эффективности деятельности территориального органа федерального органа исполнительной власти,* куда планируется назначение. Это определяет еще один критерий отбора, который можно обозначить как ***потенциал развития.***

В качестве базовых критериев и показателей отбора гражданских служащих для назначения на должности в порядке ротации можно выделить следующие критерии:

Профессионализм – оценка руководителя по формальным признакам (уровень образования, стаж и др.), а также по демонстрации своей профессиональной компетентности в ежедневной работе.

Показатели по данному критерию для государственных гражданских служащих категории «руководители» (группы должностей – главная, ведущая) определяются, исходя из наборов компетенций, входящих в профессиональную компетентность государственных служащих. Также в качестве показателей используются формально-биографические данные руководителя.

Эффективность деятельности – оценка руководителя по его индивидуальному вкладу в результативность всей организации. Показатели по данному критерию определяются по каждой должности, исходя из должностной инструкции и планов работ. Оценка результатов труда производится по количественным и качественным признакам.

Мотивационная готовность к назначению на должность в порядке ротации – оценка степени готовности руководителя к смене должности и места жительства и быстроты адаптации к изменениям.

Потенциал развития – оценка руководителя по его способности к саморазвитию и профессиональному совершенствованию и росту.

Оценка руководителей по обозначенным выше и иным критериям предполагает использование целого спектра исследовательских методов и процедур – диагностическое интервью, экспертный опрос, психологическое тестирование и др.

По результатам диагностики можно выделить три уровня развития личностно-профессионального потенциала гражданских служащих, претендующих на замещение должности в порядке ротации:

– *базовый уровень*, характеризующий наличие у руководителя необходимого набора личностно-профессиональных качеств, позволяющих ему претендовать на замещение должности в порядке ротации, однако при этом ему требуются дополнительные ресурсы для выполнения должностных обязанностей на высоком уровне, например, дополнительная подготовка;

– *достаточный* уровень, показывающий, что степень выраженности личностно-профессиональных качеств руководителя является достаточной для исполнения должностных обязанностей на высоком уровне;

– *желательный* уровень, показывающий, что личностно-профессиональный потенциал гражданского служащего будет наиболее востребован на данной должности.

Таким образом, повышение эффективности деятельности государственных органов тесно связано с внедрением новых технологий кадровой работы, в том числе ротации кадров. 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. Ротация также положительно сказывается на профессиональном развитии государственных гражданских служащих, приобретении новых знаний, умений и навыков служебной деятельности, предупреждении служебных конфликтов, стимулирует мобильность и повышение профессионального потенциала кадров.

Литература

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.

Оценка и профессиональное развитие государственных служащих / Под ред. А.И. Турчинова. М., 2009.

Синягин Ю.В. Новые подходы к оценке управленческого потенциала руководителей // Акмеология. 2009. № 4. С. 63-70.

Синягин Ю.В., Николаева М. Законодательное и профессионально-содержательное в психологической диагностике // Государственная служба. 2010. № 4. С. 30-33.

References

Nauchno-metodicheskoe obespechenie realizatsii polozhenii Federal'nogo zakona ot 6 dekabria 2011 № 395-FZ «O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v sviazi s vvedeniem rotatsii na gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe» [Scientific and methodological support of the implementation of the provisions of the Federal Law of December 6, 2011 № 395-ФЗ «About Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in connection with the introduction of rotation in the civil service"]. Analiticheskii otchet, no gosregistratsii 01201278295. Moscow, 2012.

Otsenka i professional'noe razvitie gosudarstvennykh sluzhashchikh [Evaluation and professional development of civil servants]. Turchinov A.I. (ed). Moscow, 2009.

Siniagin Iu.V. Novye podkhody k otsenke upravlencheskogo potentsiala rukovoditelei [New approaches to the assessment of the administrative capacity of leaders]. *Akmeologiia*, 2009, no 4, pp. 63-70.

Siniagin Iu.V., Nikolaeva M. Zakonodatel'noe i professional'nosoderzhatel'noe v psikhologicheskoi diagnostike [Legislative and Professional Content in Psychological Diagnostics]. *Gosudarstvennaya Sluzhba*, 2010, no 4, pp. 30-33.