

УДК 342.92

ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ НОРМАТИВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ОБ АТТЕСТАЦИИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПРИ ЕЕ ПРОВЕДЕНИИ

С. Н. Булгаков

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 11 марта 2011 г.

Аннотация: проанализирована практика проведения аттестации государственных гражданских служащих в России в различных органах государственной власти. Приведены примеры того, как формируются аттестационные комиссии, кто включается в их состав в качестве независимых экспертов, какие требования предъявляются к служащим соответствующих органов власти. Автором приведены некоторые данные по результатам аттестации служащих территориальных подразделений органов государственной власти в субъектах федерации, указаны общие тенденции, недостатки, выявленные при определении уровня квалификации государственных служащих. Особое внимание уделено специальным программам, реализуемым государственными органами, в целях поддержания высокого профессионального уровня государственных гражданских служащих и подготовки их к аттестации.

Ключевые слова: государственная служба, государственные гражданские служащие, аттестация, практика проведения аттестации, аттестационная комиссия, независимые эксперты, оценка профессионального уровня.

Abstract: in this article practice of attestation procedure in different state agencies in Russia is analyzed. For example considered how form attestation commissions, who are independent experts in this commissions, which level of professionalism civil servants must have in concrete state agencies. Author showing some information about results of civil servants attestation in territorial departments of state agencies; searching tendentious and defects in attestation procedure. Special attention addressed to state educational programs, which uses for training civil servants and make they's professional condition high.

Key words: public service, civil servants, attestation, state agencies, practice of attestation procedure, score of professional level, attestation commissions, independent experts, territorial departments of state agencies, results of civil servants attestation.

243

В настоящее время в России существует несколько систем оценок деятельности государственных гражданских служащих при проведении аттестации. В основе каждой системы лежит решение вопроса о содержании (или предмете) оценки, т.е. определяется, какие аспекты управленческой деятельности подвергаются измерению, анализу, интерпретации и обобщению. Данное обстоятельство позволяет выделить несколько критериев.

Наиболее общими критериями оценки государственных служащих могут быть: деловые и личностные качества работников; характеристики

их поведения в различных ситуациях; качество выполнения управленческих функций; применяемые средства деятельности; показатели результатов деятельности возглавляемых подразделений (коллективов); результаты организаторской деятельности; успешность установления и достижения государственными служащими целей управления. Существует также комплексная оценка, включающая различные комбинации из названных критериев.

Оценка служебной деятельности государственного служащего предполагает определение его соответствия квалификационным требованиям по замещаемой государственной должности, участия в решении поставленных перед соответствующим государственным органом (подразделением) задач, сложности и результативности выполняемой им работы. При этом должны учитываться профессиональные знания государственного служащего, его опыт.

Анализ практики применения законодательства об аттестации государственных гражданских служащих позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на единство требований к порядку проведения аттестации во всех государственных органах отдельными из них игнорируются некоторые требования закона, однако аттестация проводится, и принимаются соответствующие решения по ее итогам.

Вместе с тем некоторые органы государственной власти стараются обеспечить полное соответствие аттестационной процедуры нормам закона.

Например, в *Пермском межрегиональном управлении по технологическому и экологическому надзору* с 17 по 21 ноября 2008 г. государственные гражданские служащие проходили очередную аттестацию и сдавали квалификационные экзамены.

В управлении действуют 5 комиссий, которые сформированы по направлениям деятельности управления и уполномочены проводить аттестацию, квалификационные экзамены и конкурсы на замещение вакантных должностей в соответствующих структурных подразделениях.

График проведения аттестации был составлен так, что первыми проходили аттестацию 8 начальников отделов. Оценивала начальников отделов на соответствие замещаемой должности комиссия под руководством руководителя управления. В состав комиссии входили заместители руководителя управления, а также независимый эксперт – доктор технических наук, профессор, директор Института безопасности труда, производства и человека ПГТУ.

В процессе аттестации был проведен анализ работы отделов по наиболее важным и сложным направлениям деятельности, оценена эффективность и результативность действий начальника отдела, его владение ситуацией, умение выделить приоритетные вопросы, организовать деятельность подчиненных в соответствии с поставленными задачами. Участвующие в работе комиссии эксперты отметили хороший уровень подготовки аттестуемых, конструктивность и актуальность поднятых в процессе аттестации проблем.

В последующие дни были проведены аттестация и квалификационные экзамены государственных гражданских служащих 12 структурных подразделений управления. В полном составе прошли аттестацию гражданские служащие отдела нормирования, инспекторский состав отдела по надзору за электроустановками потребителей. Это позволило провести целостный анализ работы данных отделов, выявить особо сложные проблемы и узкие места, предложить меры по совершенствованию работы каждого сотрудника и всего отдела. Были аттестованы большая группа инспекторов отдела государственного строительного надзора, инспекторский состав межрегионального отдела по надзору за маркшейдерскими работами, отдела по надзору в нефтяной и газовой промышленности, отдела газового надзора и ряда других структурных подразделений управления.

В процессе аттестации членами комиссии – непосредственными руководителями аттестуемых – было высказано немало критических замечаний и предложений. Как всегда, активными были независимые эксперты, участвующие в работе каждой комиссии. Все предложения и рекомендации зафиксированы в аттестационных листах, а это значит, что на очередной аттестации комиссия начнет разговор именно с их выполнения.

По результатам проведенной аттестации 9 государственных гражданских служащих рекомендованы для включения в кадровый резерв управления для замещения вакантной должности в порядке должностного роста. Очередную аттестацию прошли всего 44 человека, все они были признаны соответствующими замещаемым должностям¹.

В апреле – мае 2009 г. была проведена аттестация государственных гражданских служащих *Государственной инспекции труда в Республике Татарстан*. В работе аттестационной комиссии приняли участие независимые эксперты:

– главный советник отдела кадрового обеспечения государственной службы Департамента по делам государственных служащих при Президенте Республики Татарстан;

– кандидат экономических наук, доцент, директор Казанского филиала Академии труда и социальных отношений;

– старший преподаватель заместитель декана по воспитательной работе юридического факультета Академии управления “ТИСБИ”.

Таким образом, здесь можно увидеть, что государственный орган соблюдает все требования закона в части формирования состава аттестационной комиссии, а именно о включении в состав аттестационной комиссии представителей образовательных учреждений. Причем в данном случае учтена специфика службы в инспекции труда, поэтому образовательные учреждения выбраны правильно, а представляют их действующие преподаватели соответствующих факультетов.

Кроме того, несмотря на то, что до настоящего времени в России нет федерального органа по управлению государственной службой, руководство Государственной инспекции труда Татарстана постаралось и в

¹ URL: <http://www.kodeks.perm.ru/gs/451.shtml>

этой части максимально исполнить требования закона, поэтому привлекло к участию в аттестации специалиста из соответствующей региональной структуры.

Аттестацию прошли 49 государственных гражданских служащих инспекции. Из них соответствует замещаемой должности гражданской службы 39 государственных гражданских служащих, соответствуют замещаемой должности гражданской службы и рекомендуются к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста 10 государственных гражданских служащих. Аттестация государственных гражданских служащих показала, что работники инспекции хорошо владеют теоретическими основами трудового законодательства, законодательства об административных правонарушениях, законодательства по государственной службе, законодательства по работе с обращениями граждан, а также нормативно-правовых актов, содержащих нормы трудового права, и грамотно применяют их на практике. Государственные инспекторы труда в большинстве своем имеют высокие показатели в работе, качественно оформляют материалы проверок, оказывают квалифицированную помощь гражданам при восстановлении их трудовых прав. Вместе с тем в отдельных случаях государственные инспекторы труда недостаточно организуют работу в части взыскания штрафов с должностных лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушение законодательства, и в части взаимодействия с органами прокуратуры и судебными органами по направлению административных материалов².

В управлении природных ресурсов и охраны окружающей среды Алтайского края аттестация проводилась с 28 июня по 9 июля 2010 г. Качество работы государственных служащих оценивалось аттестационной комиссией, в состав которой вошли сотрудники управления, представитель департамента Администрации края по вопросам государственной службы и кадров, а также два независимых эксперта – представители науки из Алтайского государственного университета и Алтайского государственного технического университета им. И. И. Ползунова. Все проходившие аттестацию государственные служащие (20 человек) были признаны аттестационной комиссией управления соответствующими замещаемой должности гражданской службы, из них один государственный служащий рекомендован к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста³.

Вопрос об оплате труда представителей образовательных учреждений решается также на основании аналогии закона, так же, как и с независимыми экспертами.

² URL: <http://git16.rostrud.ru/ggs/4565.shtml>

³ URL: <http://www.altairegion22.ru/gov/administration/stuct/depeco/admreform/230710.php>

Правительство России, в своем Постановлении от 12 августа 2005 г. № 509 установило ставку почасовой оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, а также комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемых федеральными государственными органами, в размере 80 рублей.

Оплата труда указанных независимых экспертов осуществляется на основе договора, заключенного между федеральным государственным органом и независимым экспертом, а финансирование расходов на оплату труда независимых экспертов проводится в пределах средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание федеральных государственных органов или их аппаратов⁴.

В качестве примера применения вышеуказанного постановления можно привести приказ, изданный в 2009 г. *Уральским территориальным управлением Росграницы* «О создании аттестационной комиссии для проведения государственных квалификационных экзаменов, аттестации государственных гражданских служащих и конкурсов на замещение вакантных должностей в УрТУ Росграницы». Начальнику отдела правового и кадрового обеспечения было поручено:

- в недельный срок подготовить предложения по независимым экспертам – специалистам по вопросам, связанным с гражданской службой, определив правильное численное количество;
- подготовить и заключить с *представителями научных и образовательных учреждений договоры оказания экспертных услуг*⁵.

В других органах государственной власти аттестация также проводится, причем ее результаты являются общедоступными, размещаются в интернете и печатных изданиях, что можно считать проявлением принципа информационной открытости гражданской службы.

Так, в целях определения соответствия гражданских служащих замещаемым должностям государственной гражданской службы на основе оценки их профессиональной служебной деятельности с 17 по 18 ноября 2009 г. в *Управлении Роскомнадзора по Самарской области* была проведена аттестация государственных гражданских служащих.

Согласно графику проведения аттестации было запланировано проведение аттестации у 33 государственных гражданских служащих. По итогам проведенной аттестации аттестационной комиссией Управления были признаны соответствующими замещаемой должности государствен-

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 12 августа 2005 г. № 509 «О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, а также комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемых федеральными государственными органами» // Рос. газ. 2005. № 183. 19 авг.

⁵ URL: <http://www.rossgranitsa.ru>

ной гражданской службы 31 государственный гражданский служащий. В отношении двух гражданских служащих аттестация перенесена на более поздний период в связи с их болезнью⁶.

В Управлении *Роспотребнадзора по Чувашской Республике – Чувашии* 4 декабря 2009 г. прошла аттестация государственных гражданских служащих. Из них подлежало аттестации: категории «руководителей» – 1 гражданский служащий, категории «специалистов» – 5 гражданских служащих, «обеспечивающих специалистов» – 4 гражданских служащих.

По результатам проведенной аттестации государственных гражданских служащих Управления *Роспотребнадзора по Чувашской Республике – Чувашии* аттестационной комиссией приняты следующие решения:

– 9 гражданских служащих Управления *Роспотребнадзора по Чувашской Республике–Чувашии* признаны соответствующими замещаемым должностям государственной гражданской службы;

– 1 гражданскому служащему Управления *Роспотребнадзора по Чувашской Республике–Чувашии* срок аттестации перенесен на другой срок в связи с отсутствием на службе по уважительной причине⁷.

В соответствии с планом деятельности на 2009 г., графиком проведения аттестации и в целях определения соответствия гражданских служащих замещаемым должностям гражданской службы в *Управлении Россвязькомнадзора по Тульской области* 18 марта 2009 г. была проведена аттестация государственных гражданских служащих двух структурных подразделений в количестве 7 человек. Результаты: в отношении 3 сотрудников комиссией принято решение «соответствует замещаемой должности гражданской службы», в отношении 4 сотрудников комиссией принято решение «соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской должности в порядке должностного роста»⁸.

25–26 февраля 2010 г. в *Счетной палате Тюменской области* проведена аттестация государственных гражданских служащих.

По итогам аттестации 21 государственного гражданского служащего 14 сотрудников Счетной палаты признаны соответствующими замещаемым должностям гражданской службы, 4 гражданских служащих – соответствующими должностям гражданской службы и рекомендованными для включения в кадровый резерв для замещения вакантной должности в порядке должностного роста. В отношении 2 служащих принято решение о соответствии их замещаемым должностям гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации. Не соответствует замещаемой должности гражданской службы 1 человек.

⁶ URL: <http://63.rsoc.ru/news/news7271.html>

⁷ URL: <http://www.21/rospotrebnadzor.ru>

⁸ URL: <http://www.71.rsoc.ru>

При проведении аттестации учитывались знание федерального и областного законодательства о системе гражданской службы и бюджетном процессе в стране и регионе, соблюдение гражданским служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных законом⁹.

В *Управлении Судебного департамента в Курганской области* ежегодно утверждаются графики проведения аттестации государственных гражданских служащих районных судов и Управления Судебного департамента. Эти графики предусматривают сроки представления документов, необходимых для работы аттестационной комиссии (отзывы об исполнении должностных обязанностей, сведения о выполненных государственным гражданским служащим поручениях и подготовленных проектах документов, аттестационные листы).

В 2009 г. состоялось 6 заседаний аттестационной комиссии по проведению аттестации. В соответствии с графиками проведена аттестация 58 государственных гражданских служащих, из них: 40 работников аппаратов районных судов, 6 работников Управления Судебного департамента в Курганской области, 12 администраторов. В ходе работы комиссией рассмотрены представленные документы, заслушаны аттестуемые гражданские служащие, их непосредственные руководители.

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего оценивалась на основе определения его соответствия квалификационным требованиям по замещаемой должности гражданской службы; его участия в решении поставленных перед соответствующим подразделением задач; сложности, эффективности и результативности выполняемой им работы. Кроме того, учитывались результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента, профессиональные знания и опыт работы, соблюдение ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе, а при аттестации гражданского служащего, наделенного организационно-распорядительными полномочиями, – по отношению к другим гражданским служащим, организаторские оценки профессиональных и личностных качеств гражданского служащего, степень соответствия гражданского служащего предъявляемым требованиям.

Из 58 государственных служащих 37 признаны соответствующими замещаемой должности, 19 – соответствуют при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки, 2 работника соответствуют замещаемой должности государственной гражданской службы и рекомендуются к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста.

Аттестационной комиссией даны следующие рекомендации государственным гражданским служащим:

- систематически изучать изменения законодательства;

⁹ URL: <http://www.rfspto.ru>

– получить образование, соответствующее направлению деятельности¹⁰.

Здесь необходимо особенно отметить именно рекомендации аттестационной комиссии, так как действительно указаны недостатки в уровне профессиональной подготовки государственных служащих. Связано это с тем, что в настоящее время значительную часть аппарата государственных гражданских служащих составляют граждане, либо недавно поступившие на государственную службу, либо наоборот, находящиеся на службе более 10 лет, начавшие свою профессиональную деятельность еще до принятия действующих нормативных актов о государственной службе.

В связи с этим в субъектах Российской Федерации стало уделяться больше внимания уровню профессиональной подготовки кадров государственной гражданской службы. Например, в конце 2008 г. прошла аттестация государственных гражданских служащих в *органах исполнительной власти Нижегородской области*. При подготовке к аттестации власти Нижегородской области уделили особое внимание дополнительному (послевузовскому) профессиональному образованию и профессиональной переподготовке кадров. С принятием Программы развития государственной гражданской службы в Нижегородской области увеличилось количество средств, выделяемых на эти расходы, вследствие чего число гражданских служащих, ежегодно направляемых на профессиональную переподготовку, выросло в полтора раза. Расширился и перечень специализаций профессиональной переподготовки. Была разработана программа адаптации вновь принятых государственных гражданских служащих, регулярно проводятся семинары по изучению законодательства о государственной гражданской службе, структуре органов государственной власти, основных целях, задачах, целевых программах Нижегородской области. Активно использовались такие формы обучения, как краткосрочные семинары, круглые столы, поездки по обмену опытом, а в некоторых случаях и дистанционные формы обучения¹¹.

В *Тамбовской области* принято постановление администрации области от 27 мая 2008 г. № 644 «О порядке утверждения индивидуальных планов профессионального развития гражданских служащих области, представителем нанимателя для которых является глава администрации области» (кроме того, разработаны соответствующие методические рекомендации).

Согласно данному постановлению повышение квалификации осуществляется в целях:

а) освоения актуальных изменений в конкретных вопросах профессиональной деятельности гражданских служащих (тематические и проблемные конференции и семинары) – объемом от 18 до 72 аудиторных часов (краткосрочное повышение квалификации);

б) комплексного обновления знаний гражданских служащих по ряду вопросов в установленной сфере профессиональной служебной деятель-

¹⁰ Вестник судебной власти. 2009. № 2 (37).

¹¹ URL: <http://www.government-nnov.ru/?id=49812>

ности для решения соответствующих профессиональных задач – объемом от 73 до 144 аудиторных часов.

В разделе «Самообразование гражданского служащего» планируется самостоятельная работа гражданского служащего по актуализации профессиональных знаний применительно к должностным обязанностям, например:

изучение гражданским служащим нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность администрации области, соответствующего подразделения администрации области, исполнительного органа государственной власти области (структурного подразделения исполнительного органа государственной власти области);

изучение и обобщение гражданским служащим опыта работы субъектов Российской Федерации по реализации федерального законодательства и судебной практики в соответствующей сфере деятельности;

иные формы самообразования (участие в конференциях, семинарах, тренингах, подготовка и публикация тематических материалов в средствах массовой информации и др.).

Аттестация активно проводится не только в отношении федеральных государственных гражданских служащих, но и в отношении государственных гражданских служащих субъектов Федерации. В соответствии с Законом Московской области «О государственной гражданской службе», на основании приказов министра строительства Правительства Московской области «О проведении аттестации» и «О проведении квалификационного экзамена» 25 и 26 июня 2008 г. в *Минмособлстрое* были проведены аттестация и квалификационный экзамен государственных гражданских служащих. Всего в аттестации и сдаче квалификационного экзамена приняли участие 39 работников Минмособлстроа. Процедурам аттестации и квалификационного экзамена предшествовало тестирование.

Аттестационную комиссию возглавил заместитель министра строительства Правительства Московской области. В работе Аттестационной комиссии приняли участие ответственные работники Минмособлстроа, Управления государственной и муниципальной службы Московской области, независимые эксперты от Московского государственного университета приборостроения и информатики.

По результатам аттестации 11 работников Минмособлстроа признаны комиссией соответствующими замещаемой должности государственной гражданской службы¹².

Из изложенного можно сделать определенные выводы. Процедура аттестации в настоящее время активно применяется в органах государственной власти. Практически во всех случаях к участию в аттестации привлекаются независимые эксперты. Кроме того, постепенно начинают соблюдаться требования закона о привлечении к участию в аттестации преподавателей образовательных учреждений. В некоторых субъектах

¹² URL: <http://www.mosreg.ru/news/33351.html>

России даже стараются решить проблему невозможности включения в состав аттестационной комиссии представителя федерального органа по управлению государственной службой (из-за его отсутствия) путем привлечения к участию в аттестации представителей соответствующих структур регионального уровня. Служащих стараются подготовить к аттестации с помощью образовательных программ, проведения подготовительных тренингов. Ведется активная работа по разработке требований к служащим, их унификации, а в отдельных случаях наоборот – спецификации, с учетом особенностей службы. В процессе подготовки к аттестации органы государственной власти активно обмениваются опытом, используют положительные наработки.

Само по себе то, что аттестация представляет собой «живой», развивающийся институт государственной службы, является достаточным доказательством его значимости. Постепенно аттестационная процедура начинает утрачивать изначальный формализм, превращаясь в действенное средство для поддержания высокого профессионального уровня государственных гражданских служащих.

Воронежский государственный университет

*Булгаков С. Н., соискатель кафедры административного и муниципального права, помощник судьи
E-mail: sergob@mail.ru
Тел.: 8-920-463-94-65*

Voronezh State University

*Bulgakov S. N., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department, Assistant of the Judge
E-mail: sergob@mail.ru
Tel.: 8-920-463-94-65*