

УДК 342.9

ИНСТИТУТ РОТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Г. А. Малышева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 20 января 2012 г.

Аннотация: *статья посвящена исследованию механизма ротации на государственной гражданской службе Российской Федерации. Проанализированы различные подходы к пониманию термина «ротация», обозначены цели указанного института, рассмотрены государственные гарантии гражданских служащих в связи с проведением ротации, а также оценена реакция на введение института ротации среди специалистов, экспертов и самих государственных служащих.*

Ключевые слова: *государственный служащий, гражданский служащий, ротация, закон, государственные гарантии гражданских служащих.*

Abstract: *article is devoted to research of rotation mechanism in the civil service of the Russian Federation. As part of this work analyzed different approaches to the understanding of the term «rotation», outlines the objectives of the Institute, the State guarantees for civil servants in connection with the rotation, as well as by the reaction to the introduction of rotation among specialists, experts and Government officials.*

Key words: *public servant, civil servant, rotation, law, State guarantees for civil servants.*

Положение о необходимости ротации кадров для успешного функционирования государственной службы Российской Федерации определено в нормативных правовых актах Российской Федерации. Так, в Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261¹, внедрение и совершенствование механизма ротации государственных служащих названо среди ожидаемых результатов реализации мероприятий федеральной программы.

325

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² предусматривает ротацию

¹ О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»: указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261, в ред. Указа Президента Российской Федерации от 12 января 2010 г. № 59 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11. Ст. 1277; 2010. № 3. Ст. 274.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

гражданских служащих в качестве одного из приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы.

За ротацию кадров выступил и Президент Российской Федерации. «За последние три года я поменял половину губернаторского корпуса – где-то за нарушения, проблемы, а где-то просто потому, что нужна ротация, – напомнил Глава государства на встрече с руководящим составом МВД. – Нельзя все время сидеть на одном месте, поскольку замыливается глаз»³.

С 1 января 2013 г. вступает в силу 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»⁴ (далее – ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе»). Указанный закон принят во исполнение поручения, содержащегося в подп. «б» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2010–2011 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460⁵, и направлен на установление правовых основ механизма ротации государственных гражданских служащих, повышение эффективности гражданской службы и противодействие коррупции.

Что же следует понимать под ротацией?

Некоторые исследователи считают, что ротация кадров – это поочередное пребывание в какой-либо должности, перемещение работников по должностям в соответствии с интересами работодателя⁶.

По мнению других, ротация означает горизонтальное перемещение работника с одного рабочего места на другое⁷.

Третья точка зрения определяет ротацию как перемещение на равнозначную должность в другой регион для наиболее целесообразного использования сотрудника с учетом служебных и личных качеств⁸.

Ротация трактуется также и как поочередная замена руководителей с целью обновления управленческого аппарата и создания возможностей роста, повышения в должности⁹.

³ Медведев выступает за ротацию кадров в руководстве // РИА Новости. 2011. 22 окт.

⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе : федер. закон от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ // Рос. газ. 2011. 9 дек.

⁵ О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы : указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 // Рос. газ. 2010. 15 апр.

⁶ См.: Государственная служба : энциклопедический словарь / под общ. ред. В. К. Егорова, И. Н. Барцица. М., 2008. С. 317.

⁷ См.: Мельников В. П., Нечипоренко В. С. Государственная служба в России : отечественный опыт организации и современность. М., 2000. Ч. 1. С. 441.

⁸ См.: Колодкин Л. М., Фатула А. В. Организация работы с кадрами в органах внутренних дел : учеб. пособие. М., 1990. С. 56.

⁹ См.: Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 311.

В ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе» механизм ротации определен следующим образом: «ротация гражданских служащих проводится путем назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе».

Таким образом, ротация гражданских служащих представляет собой особый институт, обеспечивающий формирование кадрового состава государственной гражданской службы, а также одну из целей создания системы управления государственной гражданской службой.

При рассмотрении механизма ротации государственных гражданских служащих с учетом положений законодательства Российской Федерации следует выделить две основные цели ротации государственных гражданских служащих:

- повышение эффективности гражданской службы;
- противодействие коррупции.

Согласно ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе» ротация может проводиться не по всем должностям федеральной гражданской службы, а лишь по тем, которые определены в соответствующем перечне, утверждаемом руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти. В данный перечень включаются должности гражданской службы категории «руководители» в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции.

В этом случае нахождение должности, замещаемой гражданским служащим, в указанном выше перечне будет являться существенным условием заключаемого служебного контракта, а служебный контракт будет носить срочный характер.

Помимо перечня должностей гражданской службы, руководитель федерального органа исполнительной власти утверждает план проведения ротации.

Ротация федеральных гражданских служащих, замещающих иные должности федеральной гражданской службы, включенные в Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, проводится в соответствии с утвержденными Президентом Российской Федерации перечнями должностей федеральной гражданской службы, сформированными на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, или утвержденными Правительством Российской Федерации перечнями должностей федеральной гражданской службы, сформированными на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

Перечень должностей гражданской службы субъекта Российской Федерации, по которым предусматривается ротация гражданских служащих субъекта Российской Федерации, и план проведения ротации гражданских служащих субъекта Российской Федерации утверждаются нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе» устанавливаются также правила ротации:

– проведение ротации в пределах одной группы должностей гражданской службы, по которым установлены должностные оклады не ниже размеров должностных окладов по ранее замещаемым должностям гражданской службы, с учетом уровня квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности гражданских служащих;

– замещение должностей гражданской службы в порядке ротации гражданских служащих производится на срок от трех до пяти лет;

– назначение гражданского служащего с его согласия на иную должность гражданской службы в порядке ротации должно быть произведено в день, следующий за днем прекращения срочного служебного контракта и освобождения от замещаемой должности гражданской службы;

– предупреждение гражданского служащего об истечении срока действия служебного контракта осуществляется представителем нанимателя за три месяца до назначения гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке ротации.

ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе» предоставляет гражданским служащим право отказаться от замещения иной должности гражданской службы в порядке ротации в двух случаях:

– при наличии заболевания, в связи с которым замещение должности гражданской службы в порядке ротации противопоказано по состоянию здоровья гражданского служащего в соответствии с медицинским заключением;

– при невозможности проживания членов семьи гражданского служащего (супруга, супруги, несовершеннолетних детей, детей старше 18 лет, ставших инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, детей в возрасте до 23 лет, обучающихся в образовательных учреждениях по очной форме обучения, родителей, лиц, находящихся на иждивении гражданского служащего и проживающих совместно с ним) в местности, куда гражданский служащий назначается в порядке ротации, в соответствии с заключением федерального учреждения медико-социальной экспертизы или медицинским заключением.

В случае реализации гражданским служащим своего права на отказ от должности ему должна быть предложена иная вакантная должность гражданской службы в том же или в другом государственном органе с учетом уровня его квалификации, профессионального образования и ста-

жа гражданской службы или работы (службы) по специальности. Такое предложение дается в письменной форме и не позднее чем за 30 дней до истечения срока действия срочного служебного контракта.

В случае повторного отказа от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в том же или другом государственном органе либо непредоставления ему иной должности гражданской службы гражданский служащий освобождается от замещаемой должности и увольняется с гражданской службы. При этом ему выплачивается компенсация в размере четырехмесячного денежного содержания без выплаты выходного пособия.

Особое внимание в ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе» уделено государственным гарантиям гражданских служащих в связи с проведением ротации. Так, при необходимости переезда гражданского служащего в другую местность ему и проживающим совместно с ним членам семьи гарантируется возмещение:

– расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи к месту службы в другую местность в пределах Российской Федерации, за счет средств государственного органа, в который гражданский служащий направляется в порядке ротации;

– расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность в пределах Российской Федерации после расторжения срочного служебного контракта или освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы, за счет средств государственного органа, в котором гражданский служащий замещал последнюю должность гражданской службы.

Кроме того, в случае переезда предусматривается обеспечение гражданского служащего служебным жилым помещением, а при отсутствии такового по новому месту службы – возмещение расходов за наем (поднаем) жилого помещения.

Помимо этого, важной гарантией права гражданского служащего на жилище служит положение ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе», согласно которому договор социального найма жилого помещения с гражданским служащим по прежнему месту службы не может быть расторгнут по требованию наймодателя в течение срока действия срочного служебного контракта о замещении должности гражданской службы в порядке ротации.

Следует отметить, что введение ротации на государственной службе вызвало неоднозначную реакцию среди специалистов, экспертов и самих государственных служащих: от полного принятия идей данного института до полного отрицания целесообразности проведения ротации.

Интересны результаты проведенного в 2007 г. экспертного опроса по проблеме коррупции в органах государственной власти и управления Российской Федерации. В опросе участвовали 64 эксперта из числа руко-

водителей организаций, руководителей служб управления персоналом, представителей органов государственной власти и управления, общественных организаций, научных работников.

Достаточно высоко эксперты оценили действенность ротации кадров в противодействии коррупции в системе государственной власти. Около двух третей экспертов (21,9 % ответили – определенно да; 40,6 % – скорее да, чем нет) считают ротацию кадров действенным инструментом в ограничении коррупции¹⁰.

По мнению отдельных чиновников, при помощи ротации государственных гражданских служащих могут решаться задачи обновления кадров, обеспечения их преемственности, достижения стабилизации кадрового состава гражданской службы на основе внутри- и межведомственной ротации, а также за счет постоянного притока высококвалифицированных специалистов, оперативного маневрирования имеющимися кадровыми ресурсами. Движение кадров в порядке ротации способствует оптимальной расстановке кадров в органах государственной власти, особенно там, где ограничены местные источники кадрового пополнения. Кроме того, своевременное перемещение перспективных работников позволяет им накапливать опыт работы в различных органах государственной власти и управления и с учетом имеющейся практики повышать эффективность и результативность служебной деятельности.

Вместе с тем наблюдается и сопротивление внедрению ротации, разработке прозрачного механизма действия со стороны ее субъектов. По мнению А. И. Турчинова, любого индивида, включенного в систему управления, более всего волнует не надежность работы системы в целом, а надежность собственного положения в этой системе. Представители верхних управленческих уровней пытаются противостоять ротации, которая может их затрагивать¹¹.

Возникают вопросы: что повлечет за собой ротация государственных гражданских служащих, чем она спровоцирована, какие проблемы поможет решить?

Следует отметить, что эксперты отнеслись к «антикоррупционности» закона о ротации чиновников достаточно скептически. В частности, документ назвали «предвыборной историей»; по мнению аналитиков, никакая изолированная мера не способна снизить коррупцию, а комплексных мер пока нет.

Эксперты сомневаются в том, что от перемещения одних и тех же чиновников с одного места на другое будет большой толк. Руководитель департамента региональных исследований Центра политических технологий Р. Туровский отметил, что перетасовка будет сопровождаться медленным обновлением кадров. Он напомнил, что данный метод использовался еще советской номенклатурой. «Но тогда подготовка кадров была более профессиональной, – рассказывает эксперт. – В нынешних услови-

¹⁰ См.: Кадровая политика / под общ. ред. А. И. Турчинова. М., 2009. С. 247.

¹¹ См.: Там же. С. 209.

ях более эффективной и профессиональной она не станет. Сейчас люди, которых перемещают с места на место, становятся лишь более управляемыми и более лояльными своему начальству»¹². Разумеется, именно от руководства ведомства будет зависеть, на какое место передвинется тот или иной чиновник.

Не видит в ротации перспектив избавления от коррупции и президент фонда «Индем» Г. Сатаров. Основная причина зла, по мнению эксперта, в том, что у нас не исполняются действующие законы. «Такая мера, как ротация госслужащих, применяется во многих странах, – отметил он. – Но работает она только в комплексе с другими мерами, которые у нас отсутствуют». По мнению Г. Сатарова, речь идет о таких условиях, как реальное разделение властей, независимость таких институтов, как суд, СМИ, свободное функционирование общественных организаций. Но самое главное опасение специалиста состоит в том, что может появиться новый рынок коррупционных услуг. «Появится возможность покупать наиболее хлебные места, на которые чиновника могли бы передвинуть»¹³, – делает предположения эксперт. Тогда уже понадобятся новые меры борьбы против коррупции.

В целом следует отметить, что ротация кадров является одним из реальных условий создания высококвалифицированного кадрового состава государственных гражданских служащих, оперативного маневрирования имеющимися кадровыми ресурсами, прежде всего резервом руководящего состава. Движение кадров в порядке ротации способствует оптимальной расстановке личного состава особенно там, где ограничены местные источники кадрового пополнения.

Ротация является одним из факторов мотивации служащих, способствует приобретению более разностороннего практического опыта, необходимого для выдвижения на ту или иную руководящую должность, что особенно важно в условиях ограниченных возможностей материального стимулирования и (или) вертикальных перемещений. Ротационные мероприятия усиливают коммуникации между людьми. Мировой опыт свидетельствует, что ротация является одним из элементов системы управления служебной карьерой, и ее применение в целом считается положительным фактором.

Кроме того, если государственные гражданские служащие станут переезжать каждые 3–5 лет в разные регионы нашей страны на основании плановой ротации, то от этого выиграют все. Государственные служащие будут развивать свой кругозор, понимать разность условий жизни в каждом регионе страны, в государстве будет развиваться эффективное взаимодействие всех органов государственной власти. Наконец, что важно для граждан, – государственные служащие не будут обрастать коррупционными связями¹⁴.

¹² Красилова Н. Перестановка слагаемых. И чиновники, и полицейские будут подвергнуты ротации // Новые известия. 2011. 24 окт.

¹³ Там же.

¹⁴ См.: Копылова Э. Е. Операция «Ротация» // Южноуральская панорама. 2011. 13 дек.

Следует согласиться с мнением отдельных экспертов, что принятие ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе» дело нужное. В первую очередь он предполагает, что государственный служащий, которого переведут в другой регион, не будет связан там какими-то семейными, дружескими и тому подобными отношениями или обязательствами, т.е. будут исключены связи, блат и кумовство. Причем предусмотрен очень адекватный срок для проведения ротации. Идея действительно благая: надо ведь не только «завинчивать гайки», ужесточать меры ответственности, но и видоизменять те или иные механизмы регулирования. Вопрос только в эффективности применения данного закона, а также в том, насколько он будет реализован. У нас ведь как бывает: и закон грамотный, и изменения он предусматривает конструктивные, только вот не исполняется. Так же и здесь: могут возникнуть проблемы. Во-первых, четко указана лишь одна категория государственных служащих – руководителей, попадающих под ротацию (закон распространяется на «должностных лиц, которые относятся к категории руководителей»); для прочих категорий должностных лиц государственной гражданской службы должны быть определенные согласовательные механизмы. Во-вторых, необходимо решать вопрос с обустройством государственных служащих на новом месте, т.е. возникают такие технические моменты, которые должны решаться в рабочем порядке. Главное – чтобы все то, что предусматривает закон, действительно работало бы и не осталось декларацией при наших российских реалиях¹⁵.

Итак, ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе», безусловно, имеет важное значение для социальной защиты государственных гражданских служащих. Однако пока преждевременно говорить о его эффективности, поскольку отсутствует правоприменительная практика.

¹⁵ См.: Копылова Э. Е. Указ. соч.