

УДК 35.08

**АТТЕСТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ГЛАЗАМИ САМИХ АТТЕСТУЕМЫХ:
РЕЗУЛЬТАТЫ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

С. Н. Булгаков

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 5 сентября 2012 г.

Аннотация: проанализирована практика проведения аттестации государственных гражданских служащих в России в различных органах государственной власти. Проведено социологическое исследование, в ходе которого производилось анкетирование около трехсот государственных гражданских служащих. Проанализировано, как формируются аттестационные комиссии, кто включается в их состав в качестве независимых экспертов, какие требования предъявляются к служащим соответствующих органов власти, в какой форме проходит аттестация. Изучено отношение служащих к аттестационной процедуре, их пожелания по ее развитию и совершенствованию.

Ключевые слова: практика проведения аттестации, социологическое исследование, государственная служба, государственные гражданские служащие, аттестация, аттестационная комиссия, независимые эксперты, формы аттестации.

Abstract: in this article analyzing practice of attestation procedure in different state agencies in Russia. Author has made sociological research by above three hundreds civil servants. Analyzing different questions, such as: how forming attestation commissions, who are independent experts in this commissions, which level of professionalism civil servants must have in concrete state agencies, witch attestation forms are most popular. The relation of employees to attestation procedure, their wishes on its development and improvement is studied.

Key words: public service, civil servants, attestation, state agencies, sociological research, practice of attestation procedure, attestation commission, independent experts, attestation forms.

Развитие института аттестации государственных гражданских служащих проходит в рамках масштабной реформы всей государственной службы. В ходе данной реформы особое внимание уделяется поддержанию и повышению профессионального уровня государственных гражданских служащих. Важнейшей процедурой, позволяющей этого добиться, является аттестация.

347

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.

В период с октября 2010 по ноябрь 2011 г. автором было проведено социологическое исследование, в ходе которого производилось анкетирование 223 государственных гражданских служащих. Были опрошены гражданские служащие Управления Федеральной службы занятости населения Воронежской области, отдела Управления Федеральной миграционной службы Левобережного района г. Воронежа, Главного управления Федеральной службы регистрации, кадастра и картографии Воронежской области, аппаратов районных судов общей юрисдикции г. Воронежа и Воронежской области, районных отделов судебных приставов г. Воронежа, инспекции Федеральной налоговой службы Коминтерновского района г. Воронежа. Кроме того, посредством электронной почты проанкетированы гражданские служащие органов государственной власти других субъектов России, а именно: Управления Роспотребнадзора Тамбовской области, Управления Роскомнадзора Саратовской области, Управления Федерального казначейства Владимирской области, Управления Федеральной службы судебных приставов Астраханской области, Управления Федеральной службы занятости населения Белгородской области, Средневолжского управления Федерального агентства по рыболовству, Государственной инспекции труда Липецкой области и др.

Для исследования была разработана анкета, в которую входили 26 вопросов, в том числе об отношении служащих к аттестации.

В ходе исследования были опрошены служащие, как проходившие аттестацию, так и те, в отношении которых данная процедура еще не проводилась.

Стаж государственной гражданской службы у опрошенных лиц составлял от шести месяцев до семи лет. Примерно 20 % (23 человека) из них в процедуре аттестации не участвовали.

13 % (17 человек) гражданских служащих были членами аттестационной комиссии.

94 % опрошенных государственных служащих признали необходимость процедуры аттестации.

В связи с этим следует отметить, что психологический аспект стимулирующей аттестационной функции не потерял актуальности и выражается в следующем.

Для любого работающего человека важно, чтобы его работа хотя бы иногда положительно оценивалась. Для служащего это еще более важно, поскольку он посвящает свою жизнь «служению государству». К сожалению, наше государство весьма неохотно применяет меры поощрения. Более того, возможна и такая ситуация, когда служащий исполняет свои обязанности на высоком профессиональном уровне, но для его поощрения нет оснований (пусть даже формальных). В данной ситуации может проявиться психологическая аттестационная функция: поскольку для высокопрофессионального гражданского служащего не должно возникнуть трудностей при прохождении процедуры аттестации, а по ее результатам он будет признан соответствующим занимаемой должности, то эта

сухая законодательная формулировка в понимании служащего может звучать по-другому, например: «я по праву занимаю своё место», «я – профессионал своего дела» и др.

89 % опрошенных служащих считают, что категории «руководители» и «помощники» подлежат аттестации.

Безусловно, недостаточно обоснованным является исключение из круга лиц, подлежащих аттестации, указанных категорий, а также присвоение им классных чинов гражданской службы без оценки их профессионального уровня конкурсной или аттестационной комиссией. Это является прямым нарушением такого принципа аттестации, как *всеобщность*. Кроме того, в сложившейся ситуации возможно усмотреть нарушение принципа равного доступа граждан к государственной службе, одного из основополагающих всей системы.

Поскольку цель аттестации – определение соответствия служащего замещаемой должности гражданской службы, то в случае с помощниками это означает фактически соответствие требованиям, предъявляемым конкретным руководителем к своему помощнику (советнику).

Это представляется неверным, так как открывает возможности для произвола и ущемляет «помощников» в их правах. Кроме того, необходимо предусмотреть необходимость аттестации «руководителей» (пусть и с определенными особенностями процедуры).

Из числа лиц, прошедших аттестацию, 99,4 % указали, что при ее проведении отношение к ним было объективным и доброжелательным. При этом все опрошенные были признаны соответствующими занимаемой должности.

Пункт 17 Положения «Об аттестации государственных гражданских служащих» содержит прямое указание на то, что обсуждение профессиональных и личностных качеств гражданского служащего применительно к его профессиональной служебной деятельности должно быть объективным и доброжелательным. Данная норма доказывает, что аттестация не преследует карательных целей, и аттестационная комиссия не имеет основной своей задачей выявить недостатки в профессиональной деятельности служащего.

Установленная периодичность проведения аттестации (1 раз в три года) в целом одобряется гражданскими служащими (72 %); 14 % считают необходимым проводить ее 1 раз в пять лет; 8 % – 1 раз в год.

Следует отметить неоднозначное отношение служащих к составу аттестационной комиссии.

Важным признаком современной процедуры аттестации является ее коллегиальность, поскольку субъектный состав участников аттестации предполагает наличие специального субъекта – аттестационной комиссии, которая занимается непосредственно оценкой аттестуемого служащего, его уровня профессиональных знаний и навыков.

Коллегиальность обеспечивает всестороннее и объективное рассмотрение документов, отражающих службу аттестуемого, непредвзятую оценку уровня его квалификации, возможностей профессионального роста и

др. Коллегиальное принятие решения о соответствии (несоответствии) служащего занимаемой должности позволяет усложнить критерии и сам процесс оценки, а также более внимательно отнестись к каждому служащему.

Согласно п. 9 ст. 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ для проведения аттестации гражданских служащих правовым актом государственного органа формируется аттестационная комиссия.

Лишь 86 % опрошенных служащих указали, что при проведении аттестации в аттестационную комиссию входили независимые эксперты. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что до настоящего времени значительная часть аттестационных комиссий была сформирована без учета положений Федерального закона «О государственной гражданской службе» об обязательном включении независимых экспертов в их состав.

50 % служащих указали, что в состав аттестационной комиссии входили представители вузов. При этом 70 % отметили желательность их участия в процедуре аттестации. Несомненно, что это является положительным моментом и значительным достижением аттестационной процедуры.

К сожалению, во многих государственных органах аттестации не уделяется должного внимания, и вся процедура ограничивается соблюдением минимальных требований закона. Часто в процессе профессиональной деятельности у большинства служащих вырабатывается пренебрежительное отношение к теоретическим познаниям в сфере их работы, поэтому аттестация может сводиться только к проверке сугубо практических навыков (что, безусловно, также необходимо, но в меру) гражданского служащего.

Здесь могли бы сыграть свою положительную роль представители образовательных учреждений. Обладающие высоким уровнем теоретических познаний (а часто и практических), они могли бы сделать должный акцент на проверке именно теоретической базы служащих. Кроме того, преподаватели вузов и других учреждений являются профессионалами именно в проверке знаний других лиц, что является еще одним аргументом желательности (а лучше обязательности) их участия в составе аттестационной комиссии.

Недостаточно определенным является закрепленное в законе понятие *представитель образовательного учреждения*. Думается, что более правильным было бы закрепление возможности привлечения к участию в аттестации *преподавателей* соответствующих образовательных учреждений.

Большая часть опрошенных гражданских служащих (74 %) не считают обязательным участие в аттестации представителя Федерального органа по управлению госслужбой. Им кажется достаточным для достижения

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

необходимого уровня объективности и беспристрастности аттестационной процедуры только привлечения независимых экспертов.

В связи с этим кажется преждевременным предложение Ю. В. Ростовцевой о том, что в состав независимых экспертов, помимо юристов, обязательно должны входить психологи, социологи и специалисты по работе с персоналом государственной службы². Несомненно, участие данных лиц в процедуре аттестации может иметь положительный эффект, однако первоначально необходимо создать специальный орган по управлению государственной службой.

На законодательном уровне в России признана необходимость создания государственного органа, в полномочия которого будут входить не только разработка кадровой политики, но и непосредственное участие в процедурах, связанных с прохождением государственной службы, в том числе и аттестации. Часть 3 ст. 61 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» прямо указывает, что координация подготовки кадров для гражданской службы осуществляется соответствующим *органом по управлению государственной службой*.

В ходе опроса 84 % государственных гражданских служащих отметили, что не считают процедуру аттестации формальной.

Это в некоторой мере опровергает опасения о том, что члены аттестационной комиссии, независимые эксперты на практике не стараются вникнуть в суть вопросов, ставящихся перед служащим при проведении аттестации. Всё чаще участие экспертов в комиссии не является формальным и не сводится к тому, что они лишь просто подписывают документы по результатам аттестации.

50 % служащих были предупреждены о проведении аттестации за два месяца; 30 % – за один месяц; остальные – за меньший промежуток времени.

Периодический характер аттестации позволяет подготовиться к ней даже служащим с самым низким уровнем знаний, а в процессе подготовки ими будет усвоен достаточный объем информации для выполнения своих служебных функций. Таким образом, аттестация в некоторой мере дает возможность гражданским служащим восполнить пробелы в образовании или вспомнить забытые знания. Такая подготовительная работа является средством реализации образовательной аттестационной функции. Следует, однако, учитывать способности служащего к самообразованию, поскольку некоторым людям всё же необходимо, чтобы их кто-то непосредственно обучал.

Например, в 2008 г. Администрацией Нижегородской области была утверждена программа развития государственной гражданской службы, увеличилось количество средств, выделяемых на эти расходы, вследствие чего число гражданских служащих, ежегодно направляемых на

² См.: Ростовцева Ю. В. Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации : правовые и организационные проблемы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 12.

профессиональную переподготовку, выросло в полтора раза. Расширился и перечень специализаций профессиональной переподготовки. Была разработана программа адаптации вновь принятых государственных гражданских служащих, регулярно проводились семинары по изучению законодательства о государственной гражданской службе, структуре органов государственной власти, основных целях, задачах, целевых программах области. Активно использовались такие формы обучения, как краткосрочные семинары, круглые столы, поездки по обмену опытом, а в некоторых случаях и дистанционные формы обучения³.

Вместе с тем на подготовку к аттестации 58 % служащих потратили около двух месяцев; 35 % – примерно один месяц; 7 % – менее одного месяца. Кроме того, 84 % опрошенных перед аттестацией ознакомились с отзывом их руководителя; 16 % – этим правом не воспользовались.

Приведенные данные свидетельствуют о добросовестном отношении гражданских служащих к процедуре аттестации, об их желании показать высокий уровень знаний и профессиональных навыков.

По форме проведения аттестации можно отметить, что в 50 % случаев она проводилась как устный экзамен по билетам; в 25 % – в форме собеседования; в 16 % – как письменные ответы на вопросы; в 8 % – как тестирование.

Для большей части служащих более приемлемой видится проведение аттестации в форме теста, за что высказалось 30 % опрошенных. Кроме того, 16 % указали также тест как предпочтительную форму аттестации с дополнением необходимости собеседования по неправильным ответам; 28 % поддержали проведение аттестации в форме устного экзамена; 16 % – в письменной форме; 10 % – в форме собеседования.

Следует признать, что в настоящее время существует неопределенность в законодательстве по вопросу о форме аттестации, которая может быть проведена как в форме устного экзамена (собеседования), так и в форме письменного тестирования.

Из числа опрошенных гражданских служащих никто не обжаловал результаты аттестации. Однако 73 % указали, что обжаловали бы их изначально в комиссию по служебным спорам. Только 8 % выразили желание обратиться непосредственно в суд общей юрисдикции. При этом за обжалование в специализированном административном суде высказалось 30 % гражданских служащих, что является весьма значительным.

Несомненно, что способ защиты прав государственного служащего в суде общей юрисдикции не должен являться основным, поскольку специфика служебных споров требует наличия соответствующих правовых норм, позволяющих разрешать данные споры в порядке административного судопроизводства специализированным административным судом. К сожалению, наше государство отказывается от идеи создания административных судов как таковых.

³ О программе развития государственной службы в Нижегородской области. URL: <http://www.government-nnov.ru/?id=49812> (дата обращения: 22.07.2012).

Одним из несомненных достоинств Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» является закрепленное в ч. 18 ст. 48 право служащего обжаловать результаты аттестации. Это позволяет говорить о том, что законодатель установил указанную норму в качестве дополнительной гарантии объективности аттестации. Таким образом, заключение аттестационной комиссии, да и непосредственно решение руководителя, для аттестуемого не является окончательным, неоспоримым итогом аттестации. Можно сказать, что обжалование является собой самостоятельную, факультативную стадию аттестационной процедуры, основная функция которой – обеспечение защиты прав государственного гражданского служащего в случае их нарушения.

Следует отметить, что судом не должны рассматриваться споры, связанные с оспариванием результатов аттестации, когда заявитель просит не просто отменить принятое на основании аттестации решение, но и признать себя прошедшим аттестацию. Данные требования не основаны на предписаниях норм права, которые могут быть применены к спорному правоотношению. Иными словами, из нормы права, подлежащей применению, не вытекает возможность предъявления соответствующего требования, поскольку суд не является органом, уполномоченным принимать решение о соответствии того или иного государственного гражданского служащего занимаемой должности по результатам аттестации. Решение данного вопроса отнесено законом к специальному субъекту аттестационной процедуры – аттестационной комиссии. Суд может признать принятое по итогам аттестации решение незаконным, но ни в коем случае судебное разбирательство не должно подменять собой процедуру аттестации как таковую.

Итак, 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. Однако существует проблема, связанная с невозможностью включения в состав аттестационной комиссии представителя федерального органа по управлению государственной службой (из-за его отсутствия). Большинство государственных гражданских служащих осознают значимость аттестации, готовятся к ней самостоятельно, но в некоторых субъектах России используются образовательные программы, проводятся подготовительные тренинги.

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, Judge Assistant

E-mail: sergob@mail.ru

Tel.: 8-920-463-94-65