

ОЦЕНКА И АТТЕСТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО
ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
СЛУЖАЩЕГО КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Н. Т. Шерипов

Правительство Кыргызской Республики

Поступила в редакцию 8 октября 2016 г.

Аннотация: рассматривается институт оценки и аттестации государственного гражданского служащего и муниципального служащего Кыргызской Республики. В итоге комплексного и сравнительного анализа предлагается ряд организационных и правовых мер по совершенствованию данного института.

Ключевые слова: оценка, аттестация, государственный гражданский служащий, муниципальный служащий, комиссия по оценке, правовое регулирование оценки.

Abstract: the institute of an assessment and certification of the government civil servant and local government officer of the Kyrgyz Republic are considered. As a result of the complex and comparative analysis a number of organizational and legal measures on enhancement of this institute is proposed.

Key words: assessment, certification, public civil servant, municipal employee, commission on an assessment, legal regulation of an assessment.

Следует отметить, что до принятия Закона КР от 30 мая 2016 г. № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» функционировал институт аттестации служащих. В целях повышения чувства ответственности, решения вопросов о продвижении, определения служебного соответствия работников предъявляемым требованиям, в ведомствах действует система аттестаций¹.

Аттестация служащих является правовым средством расширения демократических начал в кадровой политике и управлении госслужбой, средством обеспечения, формирования и реализации целенаправленной и предсказуемой кадровой политики в государственных органах².

В связи с тем что институт аттестации и оценки госслужащих является областью научного исследования административного права, многие известные российские, кыргызстанские и казахстанские правоведа-административисты исследовали данный вопрос. В частности, разные аспекты аттестации и оценки рассматривали в своих трудах Э. Э. Дуйсенов, Д. Н. Бахрах, В. М. Манохин, А. А. Гришковец, Н. Б. Мурзаibraимов, Ю. Н. Стариков, Турисбек Айнуур Заутбек кызы и др.

¹ См.: Бахрах Д. Н., Кивалов С. В. Таможенное право России. Екатеринбург, 1995. С. 32.

² См.: Стариков Ю. Н. Служебное право : учебник. М., 1996. С. 402–403.

Аттестация (от лат. attestatio – свидетельство) – определение, проверка, оценка профессиональных, деловых и личностных качеств государственного служащего, установление его служебно-должностного соответствия предъявляемым требованиям к службе, занимаемой должности.

Юридический энциклопедический словарь понимает под аттестацией «определение квалификации работника с целью проверки соответствия занимаемой должности»³.

Большая советская энциклопедия характеризует аттестацию как «определение квалификации, уровня знаний работника или учащегося, отзыв о его способностях, деловых и иных качествах. В ряде ведомств и организаций аттестация требуется для присвоения лицу определенного разряда, звания, ранга»⁴.

Д. Н. Бахрах выдвинул двойственную трактовку аттестации, выделив: общую аттестацию, проводимую в целях оценки работы государственных служащих, повышения у них чувства ответственности, и персональную аттестацию, проводимую в целях решения вопросов о присвоении госслужащему очередного звания, назначении госслужащего на иную должность, об увольнении служащего; как следует из названия, персональная аттестация проводится в отношении отдельных госслужащих⁵.

Известный ученый-правовед Ю. Н. Старилов отмечает, что «формирование госслужбы в России, которая соответствовала бы мировым стандартам, требует решения задачи по созданию качественно новой системы аттестации госслужащих, основанной на принципах, принятых в мировой практике. Анализ опыта Франции, Германии, США и некоторых других стран свидетельствует о том, что аттестация в этих государствах играет особую роль при замещении должностей и продвижении по службе, поскольку присвоение классификационных разрядов производится именно по результатам аттестации»⁶.

Необходимо отметить, что в развитых странах мира эффективно используется институт оценки госслужащих. В США, например, до каждого служащего ежегодно доводятся сведения о требованиях, предъявляемых к его должности. Критериями оценки деятельности высшего руководящего состава являются: совершенствование эффективности и качества работы, в том числе сокращение объема делопроизводства; экономия средств; своевременность исполнения обязанностей по должности; иные показатели эффективности работы. Оценки служащих проводятся ежегодно. В случае неудовлетворительной оценки работы служащий может быть либо уволен, либо переведен на другую должность. Однако такой перевод запрещен, если в течение пяти лет деятельность служащего на руководящем посту дважды оценивалась неудовлетворительно⁷.

³ См.: Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарев. М., 1984. С. 26.

⁴ Большая советская энциклопедия / гл. ред. А. М. Прохоров. М., 1970. Т. 2. С. 409.

⁵ См.: Бахрах Д. Н. Административное право. М., 2000. С. 249–253.

⁶ Старилов Ю. Н. Служебное право. С. 402.

⁷ См.: Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств / под ред. Л. А. Окунькова. М., 2002. С. 188.

Как известно, советская система мониторинга исполнительной деятельности (аттестация) была в своем роде особой и очень трудоемкой. Ее отличали такие позитивные качества, как определенная консервативность, жесткие подходы к отбору кадров, дисциплинированность, исполнительность и строгая подотчетность. Однако советская система аттестации была чрезмерно формализованной, носила идеологизированный характер, что послужило развитию бюрократизма и бумажной волокиты. В частности, госслужащий должен был обладать следующими качествами: верностью рабочему классу, ответственностью, творческой инициативой, смелостью при принятии решений, деловитостью, нетерпимостью к недостаткам и ошибкам, постоянным стремлением углублять свои познания в области марксизма-ленинизма и профессиональные знания, умением руководить коллективом и воспитывать⁸.

Советская система аттестации во многом сохранилась на пространстве СНГ и в настоящее время. О ее значении как одном из существенных показателей уровня и качества кадровой работы в системе госслужбы говорит то повышенное внимание, которое уделяется ей в современной юридической литературе.

Обычно под аттестацией понимается проводимая в установленной организационно-правовой форме периодическая проверка и оценка профессиональных, деловых и личностных качеств государственных служащих в целях определения уровня их профессиональной подготовки, установления служебно-должностного соответствия предъявляемым квалификационным требованиям к службе, занимаемой должности⁹.

Во Временном положении о порядке проведения аттестации госслужащих КР, утвержденном Указом Президента КР от 24 октября 2005 г. № 485, дается формулировка данного понятия, исходящая из положений Закона КР «О госслужбе». В частности, аттестация является формой выявления профессиональных знаний и навыков работы госслужащего и стимулирует его профессиональное развитие, определяет результативность его деятельности в госоргане. По данному определению аттестации акцент делается не только на выявление профессиональной квалификации госслужащих, но и на уровень их правовых знаний, умение применять их на практике (правовая культура).

Аттестация призвана выявить способность государственных служащих выполнять возложенные на них обязанности, перечень которых регламентируется и не должен подвергаться расширительному толкованию¹⁰.

⁸ См.: Гербер Р., Юнг Г. Кадры в системе социалистического управления. М., 1969. С. 9–20.

⁹ См.: Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учеб. для подготовки гос. служащих. М., 1999. С. 381 ; Таранов А. А. Административное право Республики Казахстан. Часть Общая. Алматы, 1996. С. 116 ; Государственное и муниципальное управление : справочник / под ред. Н. И. Глазунова, А. С. Забродина. М., 1997. С. 72 ; Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. М., 2002. Т. 1. С. 134.

¹⁰ См.: Таранов А. А. Административное право Республики Казахстан : акад. курс. Алматы, 2002. С. 88.

Таким образом, законодатель выделяет две основные задачи аттестации: установление соответствия служащего занимаемой должности (определение уровня профессиональной подготовки) и установление перспектив служебного роста.

Аттестация в более широком понимании решает следующие основные задачи:

- соблюдение на практике принципов госслужбы; обеспечение законности в системе ее функционирования;
- формирование профессионального кадрового персонала госорганов;
- выявление потенциальных возможностей госслужащего с целью его повышения по службе¹¹.

Оценка деятельности государственных гражданских служащих и муниципальных служащих

Законодатель в новом Законе КР от 30 мая 2016 г. № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» вместо понятия **аттестация** вводит понятие «**Оценка деятельности** государственных гражданских служащих и муниципальных служащих». Следует отметить, что в Кыргызстане до настоящего времени институт аттестации на госслужбе функционировал на основании Закона КР от 11 августа 2004 г. № 114 «О государственной службе».

Согласно ст. 29 Закона КР от 30 мая 2016 г. № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» *оценка деятельности служащих представляет собой определение степени результативности выполнения должностных обязанностей в соответствии с целями и задачами государственного органа, органа местного самоуправления и перспектив карьерного роста.*

Общими принципами проведения оценки являются:

- 1) объективность – беспристрастное, непредвзятое отношение к служащему и его деятельности в государственном органе или органе местного самоуправления;
- 2) единообразие – установленный по единому образцу перечень оценочных показателей и критериев;
- 3) прозрачность – открытая процедура оценки служащих, результаты которой сообщаются служащему с разъяснением причин и мотивов их принятия;
- 4) регулярность – периодически в установленные сроки организуемая процедура оценки.

Задачами оценки являются следующие:

- 1) определение профессионального уровня служащего, включая качество, объем и сложность выполнения работы;
- 2) определение степени вклада служащего в достижение целей и задач государственного органа и органа местного самоуправления;
- 3) анализ текущих результатов достижения поставленных задач;
- 4) корректировка процесса достижения результатов;

¹¹ См.: *Стариков Ю. Н.* Курс общего административного права. Т. 1. С. 135–136.

- 5) планирование профессионального развития служащего;
- 6) стимулирование служащего на достижение высоких результатов.

Оценка проводится ежегодно по результатам деятельности служащего с учетом квартальных оценок.

Для проведения оценки формируется комиссия государственного органа, органа местного самоуправления (далее – комиссия по оценке).

Комиссия по оценке определяет годовую оценку служащего, на основе которой:

- определяет шаг (коэффициент) в сетке оплаты труда;
- определяет соответствие или несоответствие занимаемой должности;
- вносит предложения о продвижении или понижении в должности;
- о поощрениях;
- о повышении квалификации;
- о ротации служащего;
- рекомендует для присвоения классного чина;
- для включения во внутренний резерв кадров.

По рекомендации и предложению комиссии по оценке руководитель государственного органа, органа местного самоуправления принимает соответствующее решение.

Порядок проведения оценки определяется правительством.

Принципиальная разница аттестации и оценки служащих заключается в следующем:

1. Терминологическая разница.

Типичной ошибкой в подходах к оценке служащих является отсутствие понимания различий между собственно оценкой и аттестацией служащих, хотя различия между двумя этими процедурами довольно существенные.

Немаловажным фактором является и то, что с юридической точки зрения сотрудник может быть уволен на основании результатов, полученных в ходе годовой оценки служащих, это могло произойти ранее сразу по результатам аттестации, которая проводилась раз в три года. В некоторых случаях на практике в случае обращения в суд работника, недовольного управленческими решениями, принятыми по результатам аттестации персонала, у госорганов часто возникали проблемы.

Однако следует отметить, что цели оценки персонала значительно шире целей аттестации. Аттестация направлена исключительно на выявление соответствия специалиста занимаемой должности, причем учитываются только профессиональные знания, умения и навыки работника (без учета личностных характеристик, которые, тем не менее, тоже влияют на эффективность работы) и только на текущий момент, т.е. отсутствует оценка способностей, потенциала работника.

Оценка служащего выявляет не только соответствие работника занимаемой им должности, но также направлена и на оценку потенциала сотрудника, планирование его карьерного роста, получение обратной связи и др.

Любая организация обладает определенными финансовыми, информационными, технологическими ресурсами. На современном этапе развития инноваций и бизнес-технологий большинство руководителей достигли понимания того, что человеческие ресурсы являются ключевыми. Организации конкурируют на уровне профессионального развития своих сотрудников – их знаний, умений, навыков. Для разумного использования данного вида капитала необходимо правильно определить, каков он. Периодическая оценка персонала, которая сейчас вводится в систему государственной гражданской службы и муниципальной службы, позволяет выявить и раскрыть потенциал каждого сотрудника и направить его на реализацию стратегических целей государственного и муниципального органа.

2. Целевая разница.

Аттестация служащих преследует цель – установление соответствия служащего занимаемой должности (определение уровня профессиональной подготовки).

Оценка служащих преследует цель – определение степени результативности выполнения должностных обязанностей в соответствии с целями и задачами государственного органа, органа местного самоуправления и перспектив карьерного роста.

Принципиальным новшеством является внедрение апробированной в развитых странах мира *системы оценки для оценки служащих, где целью является определение степени результативности выполнения должностных обязанностей в отличие от системы аттестаций, где целью является определение уровня профессиональной подготовки.* Ранее уже поднимался вопрос замены устаревшей и неэффективной системы аттестаций на новую креативную систему оценки служащих¹².

Целью аттестации согласно документам советского времени является выявление соответствия специалиста занимаемой должности. Вариантов, как известно, три: соответствует, не соответствует, соответствует условно. Таким образом, *аттестация преследует исключительно административные цели.*

Целью оценки является управление достижениями. Основным элементом концепции является управление достижениями. Идея данной концепции состоит в том, что достижения сотрудников зависят от отношения между индивидуальными возможностями и мотивацией – она более ориентирована на «человеческий фактор». Конечной целью оценки должно быть, в первую очередь, управление достижениями, квалификацией и, через них – оплатой труда, но не наоборот.

3. Большая разница по задачам.

Примечательным является, то что законодатель в Законе КР от 11 августа 2004 г. № 114 «О государственной службе» выделял *две основные задачи аттестации:* установление соответствия служащего зани-

¹² См.: Шерипов Н. Т. Государственная гражданская служба (административно-правовое исследование) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2011. С. 12.

маемой должности (определение уровня профессиональной подготовки) и установление перспектив служебного роста. В Законе КР от 30 мая 2016 г. № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» законодатель **выделяет шесть основных задач оценки:**

- 1) определение профессионального уровня служащего, включая качество, объем и сложность выполнения работы;
- 2) определение степени вклада служащего в достижение целей и задач государственного органа и органа местного самоуправления;
- 3) анализ текущих результатов достижения поставленных задач;
- 4) корректировка процесса достижения результатов;
- 5) планирование профессионального развития служащего;
- 6) стимулирование служащего на достижение высоких результатов.

4. Значительная разница по времени проведения оценки и аттестации.

Аттестация проводится не более одного раза в три года. Оценка проводится ежегодно по результатам деятельности служащего с учетом квартальных оценок.

Вместо действующей системы аттестации раз в три года, полагаем, что внедрение оценки государственных служащих даст положительные результаты по уровню эффективности выполнения должностных обязанностей, функций и степени достижения определенных результатов.

Возможность проведения аттестации в текущей практике на государственной гражданской и муниципальной службе ограничивается большими промежуточными интервалами. Такая периодичность формальной оценки деятельности не позволяет определить индивидуальный вклад госслужащего в достижение целей и реализацию стратегических планов государственного и муниципального органа на определенный период, а также не предоставляется возможности корректировки процесса достижения результатов на промежуточном этапе. В результате аттестаций навыки управления качеством работы и ее улучшением остаются ограниченными; вместо этого упор делается на правоприменение и проверки. Безусловно, периодическая оценка государственных гражданских и муниципальных служащих даст возможность своевременно и оперативно оценивать деятельность служащих и адекватно реагировать администрации органов. Да и сами служащие постоянно должны будут заниматься как в профессиональном, так и в личном плане. Разумеется, останется позади практика, когда все служащие повсеместно в профессиональном плане занимались и готовились раз в три года.

5. Проведение аттестации и оценки различается по процедурным аспектам.

В частности, аттестацию раз в три года проводила сложная по составу аттестационно-конкурсная комиссия. Во время аттестации весь аппарат был задействован в этом процессе. Члены комиссии – сотрудники аппарата до конца процедуры аттестации были полностью заняты только этим мероприятием. Процесс аттестации во многих случаях проходил в

течение нескольких месяцев. В связи с угрозой увольнения служащие полностью концентрировались на аттестации, чем на предоставлении качественных услуг населению. Оценка не потребует сложных процедур, материальных и временных ресурсов. Проведение оценки будет осуществлять комиссия по оценке. И самое главное – оценка будет проводиться периодически и без отвлечения от основного рабочего места.

6. Особенная разница по итогам аттестации и оценки.

В результате аттестации государственному служащему дается одна из следующих оценок:

- 1) соответствует замещаемой государственной должности;
- 2) соответствует замещаемой государственной должности при условии выполнения рекомендаций аттестационной комиссии по его служебной деятельности с повторной аттестацией через шесть месяцев;
- 3) не соответствует замещаемой государственной должности;
- 4) рекомендуется на повышение.

Комиссия по оценке определяет годовую оценку служащего, на основе которой:

- определяет шаг (коэффициент) в сетке оплаты труда;
- определяет соответствие или несоответствие занимаемой должности;
- вносит предложения о продвижении или понижении в должности;
- о поощрениях;
- о повышении квалификации;
- о ротации служащего;
- рекомендует для присвоения классного чина;
- для включения во внутренний резерв кадров.

Принципиальным новшеством является то, что комиссия по оценке определяет годовую оценку служащего и определяет не только соответствие или несоответствие занимаемой должности, но и шаг (коэффициент) в сетке оплаты труда; вносит предложения о продвижении или понижении в должности; о поощрениях; о повышении квалификации; о ротации служащего; рекомендует для присвоения классного чина; для включения во внутренний резерв кадров.

Результаты ежегодной оценки будут влиять на финансовую оплату служащих, на их обучение и поощрение, а также карьерное продвижение. Ранее по итогам аттестаций и по предложению Аттестационно-конкурсной комиссии было много фактов увольнений служащих. Это вносило негативную лепту в защиту трудовых прав служащих и в утверждение принципа стабильности, преемственности кадров в гражданской и муниципальной службе.

Оценка – регулярная формализованная оценка деятельности работника согласно заданным критериям соответствия стандартам выполнения работы на данном рабочем месте за определенный период времени.

Если организация намерена управлять достижениями своих работников, то в самом общем виде оценку можно рассматривать как сеанс об-

ратной связи между руководителем и подчиненным, где стороны советуются друг с другом и принимают обоюдное решение или план действий, направленный на повышение эффективности работы. Именно поэтому в данной парадигме не рекомендуется напрямую обсуждать заработную плату, ставить этот вопрос во главу угла. Если связь между оплатой и оценкой будет механической, все внимание участников будет сосредоточено на конкретных балльных оценках. Это, во-первых, снижает правдивость и открытость участников оценки; во-вторых, уводит от основных целей системы оценки. Как показывает опыт, сотрудники в этом случае стремятся занижать уровень планируемых достижений, чтобы гарантированно достигать их выполнения. Мало кто из сотрудников рискнет активно обсуждать свои достижения или свои проблемы, если будет опасаться, что результаты собеседования могут понизить уровень заработной платы.

Система оценки служащих предоставляет руководителю возможность и время для целенаправленных усилий по управлению служащими. При серьезном отношении руководитель будет вынужден размышлять о таких вещах, как мотивация сотрудников, их отношение к работе, степень лояльности и т.д. У него появится возможность ознакомиться со взглядами сотрудников на содержание работы, рабочие процессы, с их идеями о повышении эффективности работы. Необходимо учитывать и то, что улучшение взаимоотношений между руководителем и подчиненным усиливает позицию руководителя как лидера. Хорошо подготовленная и грамотно проведенная оценка в равной степени развивает и сотрудника, и руководителя.

Следует также отметить, что ранее институт аттестации иногда являлся инструментом для избавления от неугодных. Однако позитивным было то, что служащие готовились к аттестации и повышали свой профессиональный уровень... но только раз в три года. В настоящее время главное – чтобы институт оценки служащих не стал формальным явлением. Если институт оценки хорошо заработает, то это будет эффективным инструментарием повышения результативности деятельности гражданских и муниципальных служащих. Требуется определенная дисциплина и воля руководителей, чтобы системно, объективно и реально оценивать служащих.

Еще одним способом преодоления трудностей, возникающих из-за недоверия служащих к оценке, является обеспечение прозрачной единой системной оценки, обучения и желательно стимулирования. В этом случае становится не просто важным, а необходимым составление четкого списка компетенций, тренингов, курсов, сертификатов, необходимых для занятия определенной должности; обеспечение и транслирование вариативности развития специалиста в зависимости от выявленных в ходе оценки его потенциала способностей и интересов. Четкая система стимулирования, соответствующая системе оценки и обучения, будет способствовать пониманию сотрудниками, для чего нужно обучение и как

результаты обучения отразятся на них лично. Данные меры будут способствовать повышению доверия сотрудников не только к оценке служащих, но и к руководству государственных и муниципальных органов в целом.

Правительство Кыргызской Республики

Шерипов Н. Т., доктор юридических наук, профессор, статс-секретарь Государственной регистрационной службы

E-mail: Sheripov-kg@mail.ru

Тел.: 0-557-22-77-47

The Government of the Kyrgyz Republic

Sheripov N. T., Doctor of Legal Sciences, Professor, the State Secretary of the State Registration Service

E-mail: Sheripov-kg@mail.ru

Tel.: 0-557-22-77-47