УДК 364.042

СОЦИАЛЬНЫЕ БАРЬЕРЫ ВНЕДРЕНИЯ МЕХАНИЗМА РОТАЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

Степанков Дмитрий Владимирович,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, аспирант кафедры государственной службы и кадровой политики, г. Москва, Россия.
E-mail: mobstepankov@mail.ru

Аннотация
В статье раскрываются государственные гарантии, предоставляемые государственным гражданским служащим, назначенным (проходящим) службу в порядке ротации, рассмотрены возможные социальные барьеры, препятствующие организации проведения ротации, а также предложены мероприятия по их разрешению.

Ключевые понятия:
государственная служба, ротация, кадровые технологии, социальные барьеры, государственные гарантии.

Одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы в настоящее время является ротация кадров [7, ст. 60].

Анализ отечественной и зарубежной практики свидетельствует, что ротация госслужащих позволяет решать широкий круг задач, в том числе обеспечивать профилактику коррупционного поведения. Например, в Германии с 2004 года эффективно реализуется программа по предотвращению коррупции в органах федеральной власти. В ее основе – анализ уровня коррупциогенности должностей и ограничение срока службы до пяти лет на позициях с высоким значением этого показателя посредством должностной ротации [8]. В Министерстве иностранных дел Германии действует правило неограниченной ротации кадров, в результате у сотрудников развиваются профессиональные знания и исключается возможность формирования коррупционных связей [2, с. 45]. В КНР ротация кадров в государственных органах имеет плановый характер, распространяется на все уровни власти и предусматривает перевод государственных служащих каждые пять лет на другую должность, в том числе в другое ведомство со сменой функциональных обязанностей [8].

Опыт ряда органов государственной службы России, где проводилась целенаправленная работа по ротации кадров (Министерство обороны РФ, МЧС РФ, ФТС РФ, налоговые органы), показывает, что ротация обеспечивает формирование конкурентной профессиональной среды, позволяет повысить эффективность профессиональной деятельности служащих, а также минимизирует возможности их коррупционного поведения. Особенно активно используется ротация кадров в Министерстве иностранных дел РФ, дипломатические работники центрального аппарата и территориальных представительств министерства подлежат обязательной ротации с учетом их квалификации, профессиональной подготовки и специализации [5, ст. 8].

С 1 января 2013 г. вступил в силу Федеральный закон РФ № 395-ФЗ от 06.12.2011 г., в соответствии с которым ротация гражданских служащих проводится в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции путем назначения служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе [6].

Ротация кадров, проводимая в рамках одного города или в рамках одного структурного подразделения в федеральном органе

исполнительной власти, как средство профилактики и противодействия коррупции, представляется неэффективной, поскольку существенно не изменяет социальную среду нахождения госслужащего. Данный вид ротации может служить преимущественно для повышения профессионального уровня государственных служащих, овладения дополнительными знаниями и навыками на смежных участках работы. Однако проведение ротации государственных служащих со сменой места жительства осложняется необходимостью преодоления ряда социальных барьеров, имеющих финансовые, социально-экономические, нормативно-правовые, личностные, мотивационные, организационные и иные основания. В числе социальных барьеров организации проведения ротации госслужащих наиболее значимыми, на наш взгляд, являются следующие.

Затратность проведения ротации. В финансовом обеспечении процесса ротации выделяются два основных направления: компенсация расходов на переезд к новому месту службы и затраты, связанные с обеспечением госслужащего жильем на новом месте. Законодательством предусмотрено обеспечение гражданского служащего, назначенного в порядке ротации на должность в государственный орган, расположенный в другой местности, служебным жилым помещением, а при отсутствии служебного жилого помещения – возмещение расходов на наем (поднаем) жилого помещения [7, ст. 52].

Нормативы и порядок возмещения этих расходов установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2012 г. № 1103 [4].

Для того чтобы перевести государственного служащего в другой регион, нужна, как минимум, однокомнатная квартира, при этом следует учитывать, что необходимость предоставления жилья для каждого государственного служащего, подлежащего ротации, будет возникать в среднем каждые 3–5 лет. Согласно данным научного исследования, проведенного авторским коллективом Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», всего в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и в федеральных госорганах исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, по состоянию на декабрь 2012 года установлены 2022 должностные позиции для ротации: 368 – на уровне территориальных органов межрегионального уровня и 1654 позиции – на уровне территориальных органов субъектов Российской Федерации [3, с. 88]. В перечень должностей, по которым предусматривается ротация, включаются все должности категории «руководители», предусмотренные штатными расписаниями территориальных органов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контрольные и надзорные функции. Например, в системе Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор) это должностные позиции руководителей территориальных органов Росздравнадзора во всех субъектах РФ; в системе Федеральной службы по труду и занятости населения (Роструд) это должностные позиции руководителей Государственных инспекций труда в каждом из субъектов РФ (за исключением Архангельской области и Ненецкого автономного округа, где действует объединенный территориальный орган Роструда).

Таким образом, для создания фонда служебных жилых помещений для целей ротации госслужащих, или для альтернативного возмещения расходов госслужащих на наем (поднаем) жилых помещений требуются значительные суммы. Тем не менее, финансирование этих расходов является необходимым для организации результативного проведения ротации кадров государственной гражданской службы. Возможно, следует рассмотреть целесообразность проведения ротации госслужащих в несколько этапов, что позволит оптимизировать расходы.

1. Несовершенство нормативной правовой базы. Федеральным законом Российской Федерации № 79-ФЗ от 2004 г. с учетом изменений, вносимых законом № 395-ФЗ от 6 декабря 2011 г., установлено, что порядок и условия обеспечения федеральных гражданских служащих служебными жилыми помещениями, а также порядок и размеры возмещения федеральным гражданским служащим расходов на наем (поднаем) жилого помещения устанавливаются Правительством Российской Федерации, порядок и условия обеспечения гражданских служащих субъектов Рос-

сийской Федерации служебными жилыми помещениями, а также порядок и размеры возмещения гражданским служащим субъектов Российской Федерации расходов на наем (поднаем) жилого помещения – нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации [7, ст. 52]. В настоящее время указанные вопросы в отношении федеральных государственных гражданских служащих регламентируются Постановлением Правительства Российской Федерации № 1103 от 27 октября 2012 г. [4]. Что же касается регламентирования условий обеспечения служебными жилыми помещениями или возмещения расходов на наем жилья для государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, то в настоящее время далеко не во всех субъектах приняты соответствующие нормативные правовые акты.

Кроме того, следует отметить возникшие противоречия в законодательстве о государственной гражданской службе. Так, положения Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ не предусматривают проведение ротации федеральных государственных гражданских служащих в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти. В то же время, в соответствии со ст. 8 Федерального закона № 205-ФЗ от 27 июля 2010 г. «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации», данный вид ротации (в системе МИДа) носит обязательный характер [5, ст. 8].

С одной стороны, Федеральный закон № 395-ФЗ от 6 декабря 2011 г. определяет целями ротации госслужащих повышение эффективности гражданской службы и противодействие коррупции, с другой стороны, закон ограничивает круг должностей государственной гражданской службы, замещаемых в порядке ротации. На наш взгляд, это не позволит в полной мере реализовать возможности ротации по профилактике и противодействию коррупции, а также по повышению эффективности государственной гражданской службы. Для этого необходимо расширение перечня должностей, замещаемых в порядке ротации.

2. Недостаточная социальная защищенность членов семьи государственного служащего. Примером данного социального барьера является отсутствие в законодательстве соответствующих положений, в частности, о льготах по предоставлению мест в детских дошкольных учебных учреждениях для детей госслужащих, переведенных на новое место службы в порядке ротации, а также гарантированной возможности трудоустройства трудоспособных членов семей государственных служащих на новом месте.

3. Слабая мотивирующая составляющая связана с отсутствием уверенности госслужащих относительно полной компенсации предстоящих расходов, гарантий получения равнозначной должности на новом месте службы, а также ожиданием снижения привычных стандартов жизни и служебной деятельности, особенно при переводе в удаленные регионы. К примеру, отставка более полутора сотен высших и старших офицеров центрального аппарата Министерства обороны РФ в 2011 году была связана с отказом служащих на переезд из Москвы к новому месту службы в российские регионы в порядке ротации [1].

Для обеспечения результативного проведения ротации кадров на государственной гражданской службе автором статьи полагается необходимым принятие следующих мер, которые позволят преодолеть указанные барьеры.

1. Помимо предусмотренных законодательством Российской Федерации гарантий и компенсаций государственным служащим, назначенным на новое место службы в порядке ротации, целесообразно предусмотреть увеличение продолжительности основного отпуска (один раз в год), а также дополнительного отпуска по личным обстоятельствам на количество суток, необходимое для проезда наземным (водным, воздушным) транспортом к месту использования отпуска и обратно, но не менее одних суток в один конец; предоставление дополнительного оплачиваемого отпуска по личным обстоятельствам на срок до 10 суток, например, в таких случаях, как: тяжелое состояние здоровья или смерть (гибель) близкого родственника государственного гражданского служащего; пожар или другое стихийное бедствие, постигшее семью или близкого родственника государственного гражданского служащего; в других исключительных случаях, когда присутствие государственного гражданского служащего в семье необходимо.

2. Предоставление супругам государственных гражданских служащих, проходящих службу в порядке ротации, отпуска по их желанию одновременно с отпуском государственных гражданских служащих.

3. Предоставление в первоочередном порядке места в государственных и муниципальных общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждениях и летних оздоровительных лагерях детям государственных гражданских служащих, назначенных на новое место службы в порядке ротации, по месту жительства их семей.

4. Рассмотрение возможности зачета в стаж работы по специальности всем работоспособным членам семьи государственного гражданского служащего, не имеющим возможности трудоустройства по специальности на новом месте его службы, периода работы на любом вакантном рабочем месте. Смысл данного предложения заключается в том, чтобы общий стаж работы по специальности для таких категорий, как, например, научные работники, преподаватели вузов и т.п., не прерывался и по возвращении учитывался при их последующем трудоустройстве, хотя в период пребывания на новом месте службы своего супруга (супруги) эти специалисты могут замещать любые свободные и приемлемые для них вакансии в любой организации. Представляется, что позитивное решение данного вопроса повысит социальные гарантии членам семьи госслужащего, назначенного на новое место службы в порядке ротации.

5. Разработка и совершенствование нормативных актов, устанавливающих порядок и условия обеспечения федеральных гражданских служащих и гражданских служащих субъектов федерации служебными жилыми помещениями, а также порядок и размеры служащим расходов на наем (поднаем) жилого помещения. Кроме того, при расчете потребности в денежных средствах, необходимых для проведения ротации государственных гражданских служащих, важно предусмотреть выделение расходов на дополнительное профессиональное образование государственных служащих.

6. Для обеспечения ротации федеральных государственных гражданских служащих на должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и наоборот необходима разработка документа, устанавливающего соотношение должностей федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Учет сформулированных предложений позволит обеспечить результативное взаимодействие правовых, финансово-экономических, организационных, социальных, нравственных, мотивационных норм, методов, правил, процедур, инструментов проведения ротации кадров в органах государственной гражданской службы с целью повышения эффективности государственной службы и противодействия коррупции в среде госслужащих.

1. Генералы бьются за Москву // Российская газета. 2011. 6 сентября [Электронный ресурс]. URL: http://www.rg.ru/2011/09/06/general.html (дата обращения: 17.02.2013).

2. Иларионова, Т.С. Государственная служба ФРГ: К курсу «Зарубежный опыт государственной службы» [Текст] / Т.С. Иларионова. М.: РАГС, 2008. 85 с.

3. Научно-методическое обеспечение реализации положений Федерального закона Российской Федерации 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»: отчет о НИР (заключ.) [Текст] / Рос. акад. народн. хоз-ва и госуд. службы при Президенте Рос. Федерации; рук. Литвинцева Е.А. М., 2012. 171 с. № ГР 01201278295.

4. Об обеспечении федеральных государственных гражданских служащих, назначенных в порядке ротации на должность федеральной государственной гражданской службы в федеральный государственный орган, расположенный в другой местности в пределах Российской Федерации, служебными жилыми помещениями и о возмещении указанным гражданским служащим расходов на наем (поднаем) жилого помещения: Постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2012 г. № 1103 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. 5 ноября. № 45. Ст. 6241.

5. Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ // Российская газета. 2010. 30 июля. № 5247. Федер. выпуск.

6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе: федер. закон Рос. Федерации от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ // Российская газета. 2011. 9 декабря. № 5654. Федер. выпуск.

7. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ; в ред. федер. закона от 7 июня 2013 г. № 116-ФЗ [Электронный ресурс] // Справочно-информационная система КонсультантПлюс. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req= doc;base=law;n=140157 (дата обращения: 13.03.2013).

8. Солодов, В.В. Ротация как механизм повышения эффективности правоохранительной службы Российской Федерации [Электронный ресурс] / В.В. Солодов, Е.В. Михайлова // Государственное управление. Электронный вестник.

2010. Март. № 22. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/22_2010Solodov_Mikhailova.html (дата обращения: 16.05.2013).

1. Generaly b'jutsja za Moskvu // Rossijskaja gazeta. 2011. 6 sentjabrja [Jelektronnyj resurs]. URL: http://www.rg.ru/2011/09/06/general.html (data obrashhenija: 17.02.2013) (Russian).

2. Ilarionova, T.S. Gosudarstvennaja sluzhba FRG: K kursu «Zarubezhnyj opyt gosudarstvennoj sluzhby» [Tekst] / T.S. Ilarionova. M.: RAGS, 2008. 85 s. (Russian).

3. Nauchno-metodicheskoe obespechenie realizacii polozhenij Federal'nogo zakona Rossijskoj Federacii ot 6 dekabrja 2011 g. № 395-FZ «O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svjazi s vvedeniem rotacii na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe»: otchet o NIR (zakljuch.) [Tekst] / Ros. akad. narodn. hoz-va i gosud. sluzhby pri Prezidente Ros. Federacii; ruk. Litvinceva E.A. M., 2012. 171 s. № GR 01201278295 (Russian).

4. Ob obespechenii federal'nyh gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashhih, naznachennyh v porjadke rotacii na dolzhnost' federal'noj gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby v federal'nyj gosudarstvennyj organ, raspolozhennyj v drugoj mestnosti v predelah Rossijskoj Federacii, sluzhebnymi zhilymi pomeshhenijami i o vozmeshhenii ukazannym grazhdanskim sluzhashhim rashodov na naem (podnaem) zhilogo pomeshhenija: Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 27 oktjabrja 2012 g. № 1103 // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2012. 5 nojabrja. № 45. St. 6241 (Russian).

5. Ob osobennostjah prohozhdenija federal'noj gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby v sisteme Ministerstva inostrannyh del Rossijskoj Federacii: feder. zakon Rossijskoj Federacii ot 27 ijulja 2010 g. № 205-FZ // Rossijskaja gazeta. 2010. 30 ijulja. № 5247. Feder. Vypusk (Russian).

6. O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svjazi s vvedeniem rotacii na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe: feder. zakon Ros. Federacii ot 6 dekabrja 2011 g. № 395-FZ // Rossijskaja gazeta. 2011. 9 dekabrja. № 5654. Feder. Vypusk (Russian).

7. O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii: feder. zakon Ros. Federacii ot 27 ijulja 2004 g. № 79-FZ; v red. feder. zakona ot 7 ijunja 2013 g. № 116-FZ [Jelektronnyj resurs] // Spravochno-informacionnaja sistema Konsul'tantPljus. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req= doc;base=law;n=140157 (data obrashhenija: 13.03.2013) (Russian).

8. Solodov, V.V. Rotacija kak mehanizm povyshenija jeffektivnosti pravoohranitel'noj sluzhby Rossijskoj Federacii [Jelektronnyj resurs] / V.V. Solodov, E.V. Mihajlova // Gosudarstvennoe upravlenie. Jelektronnyj vestnik. 2010. Mart. № 22. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/22_2010Solodov_Mikhailova.html (data obrashhenija: 16.05.2013) (Russian).

UDC 364.042

SOCIAL BARRIERS OF IMPLEMENTING ROTATION AT CIVIL SERVICE AND WAYS OF OVERCOMING THEM

Stepankov Dmitriy Vladimirovich,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Posgraduate Student of the Chair of Civil Service and Personnel Policy,
Moscow, Russia.
E-mail: mobstepankov@mail.ru

Annotation
The article clears up state guarantee, given to civil servants, who serve because of job rotation, it also considers possible social barriers, preventing job rotation from being organized, and suggests actions to solve these problems.

Key concepts:
public administration,
rotation,
personnel technologies,
social barriers,
state guarantee.