

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОЦЕНКИ ЛИЧНОСТНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ КАЧЕСТВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ



Чепунов Олег Иванович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета им. М.М. Сперанского РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; e-mail: chepunovoleg@yandex.ru



Догадайло Екатерина Юрьевна, доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного права юридического факультета им. М.М. Сперанского РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; e-mail: dogadaylo-e@ranepa.ru



Степнова Людмила Анатольевна, доктор психологических наук, профессор кафедры акмеологии и психологии профессиональной деятельности Института общественных наук РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; e-mail: stepnova@gmail.com

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются вопросы доктринально-прикладного обоснования организационно-правового механизма оценки профессионально-личностных качеств государственных служащих как фактора повышения эффективности государственной власти в Российской Федерации. Рассматриваются организационные и правовые меры, включённые в систему комплексной оценки, порядка её организации и проведения, а также способы учёта результатов комплексной оценки в деятельности государственных органов, которые могут быть использованы при выработке обоснованных правовых, организационных, управленческих и иных мер, обеспечивающих современные подходы к организации и проведению комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих.

Ключевые слова: государственный служащий, личностно-профессиональные качества, оценка, организационно-правовое обеспечение.

В современной России всё большую актуальность приобретает задача удовлетворения потребностей органов государственного управления в оценке и развитии кадрового потенциала как важнейшего фактора качества и эффективности государственного управления.

Формирование кадрового состава и оценка профессионально-личностных качеств государственных гражданских служащих, осуществляющих профессиональную деятельность по обеспечению государственных функций, — важнейший элемент функциональной составляющей механизма государственного управления, низкая эффективность которого

в современной России обусловлена, не в последнюю очередь, дефектами административно-правового режима государственно-служебной деятельности. Россия в мировом рейтинге коррупции 2013 года занимает 127-е место из 177 возможных — это наглядный показатель кризиса в этой сфере, который имеет тенденцию к углублению. Выход из сложившейся ситуации возможен только путём системного обновления подходов в правовом регулировании комплекса отношений, в том числе создание объективных и прозрачных механизмов конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей государственной службы. Правовая адаптация новых форм оценки государственных служащих как основа новой концепции кадровой политики получила своё воплощение в Указе Президента от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования государственного управления». Вопросы совершенствования правового регулирования сферы служебных отношений приобретают особую актуальность; при этом необходимо избегать механического исправления отдельных недостатков, ибо гражданская служба как институт административного права является сложнейшим (многоаспектным) правовым явлением, для успешного функционирования которого необходимо, чтобы его конструкция имела внутреннюю логику, каждый элемент выполнял определённую функцию, направленную на выполнение основной задачи — реализацию публичных интересов [4].

В этих условиях необходимо формирование научной основы для выработки обоснованных правовых, организационных, управленческих и иных мер, обеспечивающих современных подходы к организации и проведению комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих [1].

Практические результаты данного исследования могут быть использованы в интересах Правового управления Администрации Президента Российской Федерации, Комиссии Правительства по законопроектной деятельности Аппарата Правительства Российской Федерации, а также соответствующими федеральными органами государственной власти и местного самоуправления, научными, экспертными, общественными советами при Федеральных органах исполнительной власти, рабочими группами и комиссиями ФОИВ, межправительственными структурами и международными организациями с участием Российской Федерации для:

- обеспечения деятельности органов государственной власти при отборе кандидатов на замещение вакантных должностей, что позволит исключить нарушения конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе, обеспечить формирование профессионального кадрового состава на гражданской службе, включающего перспективных и высококвалифицированных специалистов, обладающих требуемыми для эффективного и результативного исполнения должностных обязанностей образованием, стажем (опытом) работы, профессиональными и личностными качествами;

- научно-методологического обеспечения кадровой деятельности в органах государственной власти и местного самоуправления;

- анализа факторов и тенденций формирования эффективной государственной кадровой политики;

- разработки конкретных механизмов эффективности государственной кадровой политики;

- научно-методологического обеспечения законотворческой деятельности в органах государственной власти и местного самоуправления.

В соответствии с нормами Федерального закона № 79-ФЗ поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса. Однако из этого общего правила сделано исключение, в соответствии с которым конкурс не проводится при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации (п. 2 части 2 ст. 22 Федерального закона № 79-ФЗ) [6].

Однако в рамках реализации мероприятий по реформированию системы государственного управления и внедрения принципов «Открытого правительства» запланировано проведение пилотных открытых конкурсных отборов на замещение позиций «руководитель» в федеральных органах исполнительной власти на площадках пилотных федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, а также формирование и запуск комплекса мероприятий «Кадровый резерв» (п. 36 Плана работы по задачам системы «Открытое правительство» на второе полугодие 2012 года).

В рамках этих пилотных проектов специалистами РАНХиГС подготовлены проекты нормативных правовых актов: Примерный регламент проведения открытого отбора для замещения вакантных должностей заместителя министра (руководителя и заместителя руководителя федеральной службы); Примерное положение о комиссии при руководителе федерального органа исполнительной власти по проведению открытого отбора для замещения вакантных должностей заместителя министра (руководителя и заместителя руководителя федеральной службы), которые в настоящее время проходят свою апробацию в федеральных органах исполнительной власти.

Квалификационные требования в законодательстве о государственной гражданской службе установлены в самом общем виде (ст. 12 Федерального закона № 79-ФЗ). Для высших должностей федеральной государственной гражданской службы в соответствии с Указом Президента РФ от 27.09.2005 № 1131 (ред. от 26.07.2008) «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» предусмотрены требования к стажу: не менее шести лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее семи лет стажа работы по специальности.

В п. 3 Постановления Правительства РФ от 13.08.2005 № 514 (ред. от 14.07.2012) «Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей — заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти» предусмотрено, что для замещения должности статс-секретаря — заместителя руководителя федерального органа исполнительной власти устанавливаются следующие требования:

- наличие высшего профессионального образования;
- наличие стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажа работы по специальности;
- наличие профессиональных знаний, включая знание Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов, которыми регулируются, в том числе, вопросы, относящиеся к его компетенции и ведению федерального органа исполнительной власти, а также навыков, необходимых для исполнения должностных обязанностей.

В п. 4 приказа Минтруда России от 16.08.2012 № 55н «Об утверждении примерных должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации» предусмотрены следующие требования для замещения должности заместителя министра:

- 1) наличие высшего профессионального образования;
- 2) наличие не менее шести лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее семи лет стажа работы по специальности;
- 3) наличие профессиональных знаний, включая знание Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации; иных нормативных правовых актов и служебных документов, регулирующих соответствующую сферу деятельности применительно к исполнению конкретных должностных обязанностей, основ управления и организации труда и делопроизводства, процесса прохождения гражданской службы, норм делового общения, форм и методов работы с применением автоматизированных средств управления, порядка работы со служебной и секретной информацией, правил по охране труда и противопожарной безопасности;

4) наличие профессиональных навыков, необходимых для руководства структурным подразделением, оперативного принятия и реализации управленческих решений, ведения переговоров, взаимодействия с государственными органами и организациями, нормотворческой деятельности, планирования работы, контроля, анализа и прогнозирования последствий принимаемых решений, стимулирования достижения результатов, требовательности, ведения переговоров, публичного выступления, владения конструктивной критикой, учёта мнения коллег и подчинённых, подбора и расстановки кадров, делегирования полномочий, пользования современной оргтехникой и программными продуктами, систематического повышения профессиональных знаний, редактирования документации на высоком стилистическом уровне, своевременного выявления и разрешения проблемных ситуаций, приводящих к конфликту интересов [2].

Вместе с тем для замещения должностей категории «руководители», ввиду сложности решаемых государственными гражданскими служащими задач, наряду с проверкой и оценкой профессиональных знаний и навыков, на наш взгляд, необходимо оценка личностных качеств кандидатов и проведение психологического тестирования. Для осуществления данной деятельности специалисты РАНХиГС подготовили методики проведения тестирования и оценки противопоказаний кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы, назначение на которые осуществляет Правительство Российской Федерации [3].

Институт аттестации служащих имеет очень большое значение, как в практической деятельности самих служащих, так и для государственных органов, поскольку позволяет обеспечить наиболее эффективное использование кадрового потенциала органов государственной власти.

Как справедливо отмечают специалисты по служебному праву, в период прохождения службы в деятельности государственных органов под влиянием изменяющихся условий (политических, экономических, организационных, социально-технологических и др.) происходит существенное изменение требований к их руководителям и специалистам. Это обуславливает необходимость периодической оценки знаний, умений и навыков служащих, установления их служебно-должностного соответствия к замещаемым должностям.

В юридической доктрине сложилось следующее понятие аттестации государственных служащих: «вид деятельности, в процессе которой аттестационная комиссия в рамках установленной научно обоснованной процедуры в целях выявления степени соответствия служащего занимаемой должности производит оценку деловых, личностных и нравственных качеств служащего, процесса и итогов его служебной деятельности, результатами которой становятся оценка и рекомендации аттестационной комиссии по улучшению труда как аттестуемого, так и аппарата всего государственного органа».

Кроме того, специалисты различают широкий и узкий смысл в данном понятии. В широком смысле аттестация — процесс, в ходе которого реализуются следующие задачи: формирование высокопрофессионального кадрового корпуса государственных и муниципальных служащих, обеспечение стабильности кадров государственной и муниципальной службы, выявление потенциальных возможностей служащих с целью их наиболее эффективного использования и т.д. В узком смысле — это процесс, благодаря которому совершенствуется деятельность государственного органа по подбору, повышению квалификации и расстановке государственных и муниципальных служащих.

Специалисты отмечают, что в ходе аттестации решаются следующие задачи:

- соблюдение на практике принципов службы;
- обеспечение законности в системе функционирования службы;
- формирование профессионального кадрового персонала;
- выявление потенциальных возможностей служащих с целью их дальнейшего карьерного роста;
- применения к служащему мер ответственности и стимулирования;
- повышение дисциплины и ответственности служащих;
- поддержание стабильности службы;

- стимулирование повышения квалификации и профессионализма служащих;
- предупреждение и борьба с коррупцией в системе службы.

Организация и осуществление аттестационной деятельности (механизм аттестации) состоит из комплекса элементов:

- 1) субъект аттестации — аттестационная комиссия;
- 2) объект аттестации — гражданские служащие, подлежащие аттестации;
- 3) правовые нормы, регулирующие порядок осуществления аттестации;
- 4) аттестационная процедура — система последовательных действий по осуществлению аттестации.

Порядок проведения аттестации государственных гражданских служащих установлен следующими нормативными правовыми актами:

— статьёй 48 Федерального закона № 79-ФЗ, Указом Президента РФ от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»;

— приказом Минсельхоза России от 16.06.2008 № 267 (ред. от 23.08.2012) «О порядке проведения аттестации и порядке сдачи квалификационного экзамена в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации»;

— приказом Росприроднадзора от 27.12.2007 № 592 (ред. от 02.04.2012) «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации и порядке сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими Федеральной службы по надзору в сфере природопользования»;

— приказом ФТС России от 21.02.2008 № 166 (ред. от 09.02.2012) «Об утверждении Положений о порядке проведения аттестации и о порядке сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата Федеральной таможенной службы»;

— приказом Росстата от 08.10.2009 № 221 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации и порядке сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими Федеральной службы государственной статистики».

ССЫЛКИ

[1]. Акмеологическая оценка профессиональной компетентности государственных служащих. Учебное пособие / Под общ.ред. А.А.Деркача. — М.: Изд-во РАГС, 2008.

[2]. *Степнова Л.А.* Психолого-акмеологическое обеспечение профессионального развития государственных служащих // Социология власти. — 2007. — № 4 — С. 35–45.

[3]. *Степнова Л.А., Бруй Ю.В.* Психолого-акмеологическая диагностика профессиональной компетентности кадров управления / Под общей редакцией Деркача А.А. — М.: РАГС, 2010

[4]. *Чепунов О.И.* Конституционное право Российской Федерации (Курс лекций) / Москва: Юридический институт Московской государственной академии водного транспорта, 2004.

[5]. *Чепунов О.И.* Конституционно-правовые основы системы органов государственной власти в Российской Федерации / Москва: РАГС, 2008.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT OF THE EVALUATION PERSONAL AND PROFESSIONAL QUALITIES OF STATE CIVIL EMPLOYEES

Oleg I. Chepunov, Doctor of Law, Professor, Head of the Constitutional Law Department, Judicial Faculty named after M. Speranskiy, Russian Presidential Academy of National Economy and the Public Administration (RANEPA); Vernadskiy prosp. 84, Moscow 119606 Russia
chepunovleg@yandex.ru

Ekaterina Yu. Dogadaylo, Doctor of Law, Associate Professor of the Constitutional Law Department, Judicial Faculty named after M. Speranskiy, Russian Presidential Academy of National Economy and the Public Administration (RANEPA); Vernadskiy prosp. 84, Moscow 119606 Russia; dogadaylo-e@ranepa.ru

Liudmila A. Stepnova, Doctor of Psychology, Professor of the Acmeology and Psychology Professional Activity Department, Institute of Social Science, Russian Presidential Academy of National Economy and the Public Administration (RANEPA); Vernadskiy prosp. 84, Moscow 119606 Russia; stepnova@gmail.com

ABSTRACT

In the article there are the problems of doctrine-applied substantiation of organizational and legal mechanism of evaluating the professional and personal features of state employees as the factor of increasing state authority's effectiveness in Russian Federation. The organizational and legal measures involved in the system of complex value, order of its organization and also the tools of accounting their complex evaluation results in activity of state bodies that may be used to make the proved, organizational, managing and other measures providing the modern approaches to complex evaluation of professional activity among state civil employees are considered.

Keywords: state employee, personal and professional qualities, evaluation, organizational and legal support.

REFERENCES

- [1]. Akmeologicheskaja ocenka professional'noj kompetentnosti gosudarstvennyh sluzhashhih. Uchebnoe posobie / Pod obshh.red.A.A.Derkacha. M.: Izd-vo: RAGS, 2008.
- [2]. Stepnova L.A. Psihologo-akmeologicheskoe obespechenie professional'nogo razvitija gosudarstvennyh sluzhashhih // Sociologija vlasti. 2007. № 4. S. 35–45.
- [3]. Stepnova L.A., Bruj Ju.V. Psihologo-akmeologicheskaja diagnostika professional'noj kompetentnosti kadrov upravlenija / Pod obshhej redakciej Derkacha A.A. M.: RAGS, 2010.
- [4]. Chepunov O. I. Constitutional right of the Russian Federation (Course of lectures) / Moscow: Legal institute of the Moscow state academy of a water transport, 2004.
- [5]. Chepunov O. I. Constitutional and legal bases of system of public authorities in the Russian Federation / Moscow: RAGS, 2008.