

БАРЬЕРЫ РОТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Дмитрий Степанков*

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.

В современных условиях предъявляются повышенные требования к качеству функционирования органов государственной власти и управления. Все более актуальными становятся вопросы совершенствования кадровых технологий в организациях государственной службы. Одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава государственных гражданских служащих является ротация кадров [6]. По результатам социологического исследования, проведенного в мае-июне 2012 года учеными РАНХиГС при Президенте РФ, при оценке кадровых технологий на достаточно высокую эффективность ротации госслужащих указало 27,6% респондентов или практически каждый третий из участвовавших в опросе [9. С. 9].

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 коррупционности 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, ко-

торое означает, что служащие могут быть направлены по решению руководства своего ведомства в любой регион мира с любым заданием; в результате подобной ротации у сотрудников развиваются чувство ответственности, дисциплинированности, исключается возможность формирования устойчивых коррупционных связей [2. С. 45]. В КНР ротация кадров 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 социальной среды, позволяет повысить эффективность профессиональной деятельности госслужащих, а также минимизирует возможности их коррупционного поведения. Особенно активно используется ротация кадров в Министерстве иностранных дел РФ. В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 205-ФЗ, дипломатические работники центрального аппарата и территориальных представительств министерства подлежат обязательной ротации с учетом их квалификации,

* Степанков Дмитрий Владимирович, аспирант кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

профессиональной подготовки и специализации [4]. Основными задачами ротации сотрудников МИДа являются обеспечение подразделений и заграничных учреждений министерства высококвалифицированными кадрами, содействие профессиональному и служебному росту сотрудников, формирование их карьеры, профилактика профессиональной деформации кадров, а также предотвращение негативных последствий длительного нахождения сотрудников в одной стране.

С 1 января 2013 г. вступил в силу Федеральный закон РФ

от 06.12.2011 г. № 395-ФЗ, в соответствии с которым ротация гражданских служащих проводится в целях повышения эффективности гражданской службы, укрепления ее организационно-правовых и нравственных основ, противодействия коррупции путем назначения служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе [5].

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 финансовое, социально-экономическое, нормативно-правовое, 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, требующих значительных средств: компенсация расходов на переезд к новому месту службы и затраты, связанные с обеспечением госслужащего жильем на новом месте. Законодательством предусмотрена компенсация расходов, связанных с переездом гражданского служащего, назначенного на должность в порядке ротации, и членов его

семьи к месту службы в другую местность, а также обеспечение гражданского служащего, назначенного в порядке ротации на должность в государственный орган, расположенный в другой местности, служебным жилым помещением, а при отсутствии по новому месту службы служебного жилого помещения – возмещение гражданскому служащему расходов на наем (поднаем) жилого помещения [6].

Методическими рекомендациями Минтруда РФ «Организация ротации федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти» [7] конкретизирована структура расходов, подлежащих компенсации в связи с переездом гражданского служащего и членов его семьи к месту службы в другую местность. В их числе:

- расходы по проезду гражданского служащего и членов его семьи воздушным и железнодорожным транспортом;

- расходы по провозу имущества (весом до 20 тонн) гражданского служащего и членов его семьи железнодорожным и автомобильным транспортом, кроме такси (в размере документально подтвержденных фактических расходов);

- расходы по обустройству на новом месте жительства (из расчета: на гражданского служащего – 2,5 месячного оклада гражданского служащего в соответствии с замещаемой им должностью гражданской службы по новому месту службы; на супругу (супруга) – 1,5 указанного оклада гражданского служащего; на одного переезжающего члена семьи – 1 указанный оклад гражданского служащего);

- выплата суточных за каждый день нахождения в пути следования к новому месту гражданской службы в соответствии с установленными размерами суточных выплат для служебных командировок по территории Российской Федерации.

При отсутствии служебных жилых помещений по новому месту службы государственному служащему, переведенному в порядке ротации, компенсируются расходы на наем (поднаем) жилого помещения. Нормативы и порядок возмещения этих расходов установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2012 г. № 1103 [3].

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.

Несовершенство нормативной правовой базы. Федеральным законодательством 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 Российской 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 [6]. Указанные вопросы в отношении федеральных государственных гражданских служащих регламентируются Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2012 г. № 1103 [3]. 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.

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.

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 Мини-

стерства обороны РФ в 2011 году была связана с их отказом на переезд к новому месту службы [1].

Для обеспечения результативного проведения ротации кадров на государственной гражданской службе автор считает возможным помимо реализуемых принятие дополнительных мер.

1. 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 (супруга, отца (матери), отца (матери) супруга, сына (дочери), родного брата (родной сестры); 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. Зачет стажа работы по специальности всем работоспособным членам семьи государственного гражданского служащего, не имеющим возможности трудоустройства по специальности на новом месте его службы.

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.

Учет сформулированных предложений позволит обеспечить более 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 развития ее кадрового состава.

Литература:

1. Генералы бьются за Москву // Российская газета. 2011. 6 сентября // <http://www.rg.ru/2011/09/06/general.html>.
2. Иларионова Т.С. Государственная служба ФРГ. М., 2008. 85 с.
3. 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 (05.11.2012). № 45. Ст. 6241.
4. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» // Российская газета. 2010. 30 июля. Федеральный выпуск № 5247.
5. Федеральный закон 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» // Российская газета. 2011. 9 декабря. Федеральный выпуск. № 5654.
6. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Справочно-информационная система КонсультантПлюс // <http://base.consultant.ru>.
7. Организация ротации федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти // Методические рекомендации Министерства труда и социальной защиты РФ от 13 апреля 2013 года // <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/24>
8. Солодов В.В., Михайлова Е.В. Ротация как механизм повышения эффективности правоохранительной службы Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. 2010. Выпуск № 22. март 2010 // http://e-journal.spa.msu.ru/22_2010Solodov_Mikhailova.html.
9. Социально-профессиональные проблемы государственной гражданской службы Российской Федерации // Материалы социологического исследования (май-июнь 2012 г.) / Рук. А.И. Турчинов, К.О. Магомедов. М., 2012. 41 с.

BARRIERS OF CIVIL SERVANTS ROTATION

The article describes the state guarantees provided for the civil servants appointed to a position on the rotation basis, analyzes possible social barriers preventing rotation, and suggests proposition to solve the issues mentioned.

Dmitry V. Stepankov
research student, Department of public
service and personnel policy
The Russian Academy for national
economy and state service
under President of the Russian Federation

Ключевые слова:

Государственная служба, ротация,
кадровые технологии, социальные барьеры,
государственные гарантии

Keywords:

state service, rotation, personnel technologies,
social barriers, state guarantees

References:

1. Generaly byutsya za Moskvu [Generals fight for Moscow] // Rossijskaya gazeta. 2011, 6 sentyabrya [Russian newspaper. 2011, 6 September] // <http://www.rg.ru/2011/09/06/general.html>.
2. Ilarionova, T.S., Gosudarstvennaya sluzhba FRG [The state service of Germany] Moscow, 2008. 85 p.
3. Ob obespechenii federal'nykh gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashhikh, naznachennykh v poryadke rotatsii na dolzhnost' federal'noj gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby v federal'nyj gosudarstvennyj organ, raspolozhennyj v drugoj mestnosti v predelakh Rossijskoj Federatsii, sluzhebnyimi zhilymi pomeshheniyami i o vozmeshhenii ukazannym grazhdanskim sluzhashhim raskhodov na naem (podnaem) zhilogo pomeshheniya : Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federatsii ot 27 oktyabrya 2012 g. № 1103 [On provision of the Federal state civil servants appointed in rotation to the post of Federal state civil service in the Federal state body located in another area within the Russian Federation, with accommodation and on compensation of the cost of hiring (sublease) of housing : Resolution of the Government of the Russian Federation of October 27, 2012 No. 1103] // Collected legislation of the Russian Federation (05.11.2012). № 45, senior 6241
4. Ob osobennostyakh prokhozheniya federal'noj gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby v sisteme Ministerstva inostrannykh del Rossijskoj Federatsii : feder. zakon Ros. Federatsii ot 27 iyulya 2010 g. № 205-FZ [On the specifics of the Federal state civil service in the system of the Ministry of foreign Affairs of the Russian Federation // Rossijskaya gazeta. 2010, 30 iyulya. Feder. vypusk № 5247 [Russian newspaper. 2010, 30 July. Federal issue № 5247]
5. O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federatsii v svyazi s vvedeniem rotatsii na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe: feder. zakon Ros. Federatsii ot 6 dekabrya 2011 g. № 395-FZ [On amending certain legislative acts of the Russian Federation in connection with the introduction of the rotation to the state civil service: // Rossijskaya gazeta. 2011, 9 dekabrya. Feder. vyp. № 5654 [Russian newspaper. 2011, 9 December. Federal. vol. no 5654]
6. O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ [On state civil service of the Russian Federation: // Spravochno-informatsionnaya sistema Konsul'tantPlyus [Information-reference system ConsultantPlus] // <http://base.consultant.ru>.
7. Organizatsiya rotatsii federal'nykh gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashhikh v federal'nykh organakh ispolnitel'noj vlasti: Metodicheskie rekomendatsii Ministerstva truda i sotsial'noj zashhity RF ot 13 aprelya 2013 g. [Organization of rotation of Federal civil servants in the Federal Executive bodies: Methodical recommendations of the Ministry of labour and social security of the Russian Federation of 13 April 2013// <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/24>
8. Solodov, V.V., Mikhajlova, E.V. Rotatsiya kak mekhanizm povysheniya ehffektivnosti pravookhranitel'noj sluzhby Rossijskoj Federatsii [Rotation as a mechanism for increasing the efficiency of law enforcement service of the Russian Federation] // Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik. 2010. Vypusk № 22, mart 2010 [Public administration. Electronic newsletter. 2010. Issue № 22 March 2010] // http://e-journal.spa.msu.ru/22_2010Solodov_Mikhailova.html.
9. Sotsialno-professional'nye problemy gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby Rossijskoj Federatsii: Materialy sotsiologicheskogo issledovaniya (maj-iyun 2012 g.) [Social and professional problems of the state civil service of the Russian Federation: Materials of sociological research (May-June 2012)] / Ruk. A.I. Turchinov, K.O. Magomedov [Moderators. A.I. Turchinov, K.O. Magomedov] Moscow, 41 p.