

Язовских Татьяна Николаевна

магистрант направления подготовки
«Государственное и муниципальное
управление»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Челябинск, Россия
T.Yazovskikh@74.gov.ru

Tatiana N. Yazovskikh

Post-graduate student of the Faculty
of public administration
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation
Chelyabinsk branch
Chelyabinsk, Russia

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ
ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОЦЕНКИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ**

**LEGAL SUPPORT OF THE STATE PERSONNEL
POLICY IN THE FIELD OF EVALUATION OF
THE ACTIVITIES OF STATE CIVIL SERVANTS**

Аннотация

Статья посвящена характеристике правовых основ оценки государственных служащих в Российской Федерации. Целью исследования является анализ правовых актов, регулирующих порядок оценки государственных служащих на федеральном уровне, а также выявление проблем, существующих в данной сфере. Автор делает вывод, что до сих пор отсутствуют четкие, официально утвержденные на федеральном уровне критерии и показатели, позволяющие эффективно выделить из большого аппарата государственных служащих, способных справиться с постоянно нарастающими и качественно изменяющимися вызовами и задачами, которые ставит государство. В статье сделан вывод о недостаточности существующей федеральной правовой базы, что приводит регионы к необходимости разработки собственных регулирующих правовых актов.

Ключевые слова:

государственная служба, оценка государственных служащих, эффективность государственного управления, профессиональный уровень, оценка профессионального уровня

Abstract

The article is devoted to the characteristics of the legal basis for evaluating civil servants in the Russian Federation. The purpose of the study is to analyze the legal acts regulating the procedure for evaluating civil servants at the federal level, as well as to identify problems existing in this area. The author concludes that there are still no clear criteria and indicators officially approved at the federal level that make it possible to effectively single out from the large apparatus of civil servants who are able to cope with the constantly increasing and qualitatively changing challenges and tasks that the state sets. The article concludes that the existing federal legal framework is insufficient, which leads the regions to the need to develop their own regulatory legal acts.

Keywords:

civil service, assessment of civil servants, efficiency of public administration, professional level, assessment of professional level

Эффективное государственное управление невозможно без качественного состава государственных служащих, которые непосредственно оказывают государственные услуги в различных сферах, служа в многочисленных органах государственной власти. Данная задача осознается государством и уже давно поставлена на повестку дня, что привело к формированию обширной правовой базы в данной сфере, анализ которой и будет являться целью данной статьи.

Правовое регулирование указанного направления государственной политики осуществляется правовых актов различного уровня. Характеристику следует начать с Конституции Российской Федерации, которая предоставляет равное право всем гражданам на участие в управлении государством, в том числе – право на равный доступ к государственной службе. Данное право означает равное право граждан на занятие любой государственной должности в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой и без какой-либо дискриминации (ч. 4 ст. 32) [1].

Далее следует сказать о двух базовых федеральных законах: № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – Закон № 58-ФЗ) и № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее - Закон № 79-ФЗ).

В структуре Закона № 58-ФЗ непосредственно оценке государственных служащих посвящена глава 2 (включает порядок формирования кадрового состава государственной службы; порядок поступления на службу, ее прохождения и прекращения; классные чины). Часть 1 статьи 11 Закона № 58-ФЗ указывает, что формирование кадрового состава государственной службы обеспечивается, в том числе, «развитием профессиональных качеств государственных служащих» и «оценкой результатов профессиональной служебной деятельности государственных служащих в ходе проведения аттестации или сдачи квалификационного экзамена» [2].

Закон № 79-ФЗ определяет принципы государственной службы (глава 1), к которым относятся равный доступ к государственной службе, а также профессионализм и компетентность гражданских служащих, а также порядок поступления и прохождения государственной службы (главы 4,9), в частности, конкурсному отбору и аттестации. Поэтому данный правовой акт является базовым в вопросе оценки государственных служащих [3].

Следует отметить, что недавно были внесены изменения в данный закон [4], следствием которых стало то, что с 29 апреля 2023 года исключены положения о квалификационном экзамене. Законом закреплены понятия «профессиональный уровень», «оценка профессионального уровня» и «вид профессиональной служебной деятельности», урегулированы вопросы оценки профессионального уровня для замещения должностей гражданской службы, осуществляемой как при назначении на должности гражданской службы по конкурсу, так и без его проведения. Закон также дает возможность замещать должности государственной службы без проведения конкурсного

отбора, если кандидат будет соответствовать необходимому профессиональному уровню (в правовом акте закреплены требования к его оценке) [12].

В связи с этим утратила силу ст. 49 Закона № 79-ФЗ о проведении квалификационного экзамена и указ Президента РФ № 111 от 01 февраля 2005 года, посвященный данной процедуре. Однако, данный закон не решил вопрос определения конкретных критериев и показателей оценки того самого профессионального уровня государственных служащих.

Следующим важным звеном в правовой регламентации оценки государственных служащих являются подзаконные акты, а именно указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ и приказы профильных министерств и ведомств, а также их подведомственных федеральных служб.

Среди указов Президента РФ наиболее значимыми в рамках исследуемой темы являются: так называемый «майский указ» 2012 года – «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (№ 601 от 07.05.2012 года), - в соответствии с которым внедрение механизмов оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих является одним из приоритетных направлений совершенствования кадровой политики на государственной гражданской службе [7], «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» (№ 110 от 01 февраля 2005 года); «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» (№ 112 от 01 февраля 2005 года); «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации» (№ 68 от 21 февраля 2019 года). Кроме того, поскольку одним из направлений государственной политики является развитие и повышение эффективности государственной службы, то можно отметить, что в период с 2003 года до 2021 года были реализованы три государственных программных документа соответствующего профиля, утвержденные также указами Президента РФ. Последним среди таковых является указ Президента РФ № 288 от 24.06.2019 года «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019-2021 годы», который содержит требование «совершенствования методов оценки профессиональных качеств гражданских служащих и лиц, претендующих на замещение должностей гражданской службы и включение в кадровый резерв на гражданской службе» [8]. Также можно отметить,

что отдельное внимание государства уделяется оценке эффективности деятельности высших должностных лиц и руководителей органов государственной власти в субъектах РФ. На данный момент в этой сфере действует Указ Президента РФ № 68 от 04.02.2021 года [9], который содержит 20 показателей для оценки деятельности указанных лиц.

Что касается актов Правительства РФ по данной проблематике, то в качестве основных следует отметить: «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы РФ и включение в кадровый резерв государственных органов» (постановление № 397 от 31.03.2018 года); «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих РФ» (постановление № 362 от 06.05.2008 года), а также Перечень инициатив социально-экономического развития РФ до 2030 года (распоряжение № 2816-р от 06.10.2021 года), которые предполагают, что для решения поставленных государством задач нужны квалифицированные кадры госслужащих. В отношении исследуемой темы значимым является также распоряжение Правительства РФ № 3878-р от 27.12.2021 года, согласно которому в 2022 году был проведен эксперимент по апробации инструментов, обеспечивающих внедрение принципов клиентоцентричности в государственном управлении [10].

В 2016 году Минтруда и социальной защиты России была разработана Методика всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего (далее – Методика) [11]. Всестороннюю оценку рекомендовалось проводить путем составления непосредственным руководителем отзыва об исполнении гражданским служащим должностных обязанностей, содержащего оценку гражданского служащего по следующим параметрам: эффективность и результативность профессиональной служебной деятельности гражданского служащего; квалификация; профессиональные и личностные качества (компетенции).

Причем всесторонняя оценка могла быть плановой (проводиться ежегодно, отчетный период составляет календарный год или служебный год) и внеплановой (проводиться, в том числе, когда отчетный период составляет менее календарного года или служебного года). Результаты данной всесторонней оценки предлагалось

использовать для составления отзыва непосредственного руководителя при проведении аттестации государственного служащего, при принятии решения о направлении государственного служащего на обучение по программе дополнительного профессионального образования; в случае перспективы повышения по служебной лестнице и наличия должности, назначение на которую осуществляется без проведения конкурса, или горизонтального перемещения в другое структурное подразделение государственного органа; целесообразности включения гражданского служащего в кадровый резерв, при принятии решения о материальном стимулировании, о признании гражданского служащего выдержавшим испытание, присвоении классного чина, принятия решения о возможности продолжения государственно-служебных отношений при проведении организационно-штатных мероприятий, а также в иных случаях. Результаты всесторонней оценки необходимо учитывать при составлении отзывов об исполнении гражданским служащим должностных обязанностей, предусмотренных законодательством о гражданской службе и приобщаемых к личному делу гражданского служащего [11].

Несмотря на представленную характеристику обширной правовой базы, согласимся с исследователями, что, несмотря на все предпринимаемые усилия, «...в России качество исполнения и последующей реализации механизмов совершенствования государственного управления, в частности оценки эффективности, остается на невысоком уровне...» [13, с. 9].

Так, в Указе Президента РФ от 01.02.2005 г. № 110 (далее – Указ № 110) [5] ничего не говорится о конкретных формах и методах проверки соответствия госслужащего занимаемой должности и определения его профессионального уровня, также, как и в Указе Президента РФ от 01.02.2005 г. № 112, которым утвержден порядок проведения конкурса при приеме на госслужбу (указано только, что при оценке профессиональных и личностных качеств кандидатов конкурсная комиссия исходит из соответствующих квалификационных требований для замещения вакантной должности гражданской службы и положений должностного регламента) [6].

Однако следует отметить, что в Указе № 110 кроме оценки соответствия квалификационным требованиям, оценивается также участие в решении поставленных перед соответствующим подразделением (государственным органом) задач, сложности выполняемой им работы, ее эффективности и результативности,

результаты исполнения должностного регламента, профессиональные знания и опыт работы. Помимо всего прочего при аттестации госслужащего оцениваются стандартные показатели для гражданского служащего: соблюдение ограничений и отсутствие запретов, выполнение требований к служебному поведению, а при аттестации гражданского служащего, наделенного организационно-распорядительными полномочиями - также организаторские способности.

Разработанная Минтруда и социальной защиты России Методика также, по мнению исследователей, представляется не вполне неудачной. Ее внедрение не принесло ожидаемых успехов на федеральном уровне, потому как документ не содержал универсальной комплексной оценки, которая подходила бы любому органу власти, но с учетом его специфики, также невозможно было оценить индивидуальный вклад государственного гражданского служащего в достижение целей и задач государственного органа власти, а кроме того, Методика является достаточно трудоемкой для внедрения [14].

Таким образом, российское законодательство о государственной службе практически на каждом ее этапе подразумевает оценку деятельности кадрового состава в той или иной форме: на этапе поступления – конкурсный отбор, во время прохождения – текущую оценку профессиональной служебной деятельности и систематическую процедуру аттестации для оценки профессионального уровня.

Представленный анализ правовых основ оценки государственных служащих позволяет сделать вывод, что до сих пор отсутствуют четкие, официально утвержденные на федеральном уровне критерии и показатели, позволяющие эффективно выделить из большого аппарата государственных служащих, способных справиться с постоянно нарастающими и качественно изменяющимися вызовами и задачами, которые ставит государство.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (в ред. от 01.07.2020 г., с изм. от 06.10.2022 г.) // Российская газета. № 237. 25.12.1993.

2. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 05.12.2022) // Российская газета. № 104. 31.05.2003.

3. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 10.07.2023 г.) // Российская газета. - № 162. - 31.07.2004.

4. Федеральный закон от 29.12.2022 г. № 645-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» – Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29.12.2022. № 0001202212290141.

5. Указ Президента РФ от 01.02.2005 г. № 110 (ред. от 29.04.2023) «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Российская газета. 03.02.2005. № 20.

6. Указ Президента РФ от 01.02.2005 г. № 112 (ред. от 29.04.2023) «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // Российская газета. 03.02.2005. № 20

7. Указ Президента РФ 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Российская газета. 09.05.2012. № 10.

8. Указ Президента РФ от 24.06.2019 г. № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019-2021 годы». – Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 24.06.2019. № 0001201906240008.

9. Указ Президента РФ от 04.02.2021 г. № 68 (ред. от 09.09.2022) «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» - Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.02.2021. 0001202102040027.

10. Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2021 г. № 3878-р «О проведении эксперимента по апробации инструментов, обеспечивающих внедрение принципов клиентоцентричности в государственном управлении». – Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.12.2021. № 0001202112280022.

11. Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 14.06.2016 г. № 18–1/10/В-3980 «О направлении Методики всесторонней оценки

профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/565548640>.

12. Подписан закон об оценке профессионального уровня государственных гражданских служащих [Электронный ресурс] // Справочно-правая система «Консультант Плюс». URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/78716.html>.

13. Бочарова А. К. Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: препринт WP14/2012/05; ВШЭ. М.: Изд. дом ВШЭ, 2012. 68 с.

14. Знаменский Д.Ю., Гусаров А.С. Оценка эффективности государственных гражданских служащих Российской Федерации (теоретико-методологические основы) // Вестник университета. 2020. № 2. С. 12–18.