

Е. С. Кутузова

Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Тамбов, Россия)

Ю. Н. Трифонов

Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Тамбов, Россия)

О СООТНОШЕНИИ ЦЕЛЕЙ РОТАЦИИ КАДРОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ И СРЕДСТВ НА ЕЕ ПРОВЕДЕНИЕ

Принята к публикации 19.04.2019

Одной из современных кадровых технологий, активно внедряемых в федеральных органах государственной власти, является ротация кадрового состава. Это обусловлено ее функциональным назначением, связанным с противодействием коррупции, а посредством этого и повышением эффективности государственной гражданской службы. В связи с этим политическим руководством страны принимаются меры, направленные на совершенствование механизма ротации государственных гражданских служащих.

Вместе с тем применение ротации в практике кадровой работы явно «пробуксовывает», не принося желаемого эффекта. Сопоставление целей ротации кадров на государственной службе и средств, необходимых на ее проведение, приводит к пониманию ее подлинной значимости и дальнейших перспектив использования в органах государственной власти. Ротацию руководителей территориальных органов федеральных структур, безусловно, следует применять, но в целом ее вряд ли стоит рассматривать в качестве одного из важнейших векторов кадровой политики в системе государственной службы. По мнению авторов, ротация должна рассматриваться в качестве вспомогательной кадровой технологии, носящей антикоррупционный характер, а не в качестве приоритетного направления формирования кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации, что закреплено в отечественном служебном законодательстве.

Ключевые слова: государственные служащие, ротация кадрового состава, цели ротации, формирование кадрового состава органов государственной власти.

DOI: 10.32324/2412-8945-2019-1-39-44

Актуальность проблемы ротации персонала в органах государственной власти обусловлена теоретическими и практическими потребностями, связанными с поиском механизмов, способствующих повышению эффективности государственной гражданской службы и противодействию коррупции. Внедрение такой современной кадровой технологии, как ротация, и направлено на решение этой двуединой задачи.

Цель предлагаемого исследования — на основе соотнесения целей ротации кадров на государственной службе и средств, необходимых на ее проведение, установить функциональные возможности рассматриваемой кадровой технологии и определить перспективы использования в органах государственной власти.

Для понимания сути ротации как кадровой процедуры нужно уяснить ее семантический смысл. Как известно, термин «ротация» произошел от латинского слова *rotatio* (круговращение)

и понимается как перемещение элементов какой-либо структуры. При этом речь может идти о самых разнообразных сферах человеческой деятельности: бизнесе, производстве, товароведении, масс-медиа, мореплавании, спорте и даже полиграфии (ротационная печатная машина).

Нас же, безусловно, интересует ротация как одна из кадровых технологий, имеющая универсальный характер в силу ее использования в кадровой работе как в коммерческом, так и в некоммерческом секторе, включая органы государственной власти. Представляется наиболее точным определение Д. В. Ходукина, который, обобщив имеющиеся в научной и специальной литературе определения ротации, пришел к выводу, что ее можно определить как процедуру перемещения работника на новое рабочее место либо на новую должность в той же или в другой организации [5, с. 52].

Для правильного понимания сути кадровой ротации ее следует отличать от таких процессов, как перемещение, продвижение, карьера, профессиональное развитие и т. п. Все эти понятия обо-

значают внешне похожие, но имеющие различную природу кадровые процедуры.

Иногда под ротацией понимают перемещение персонала с целью «оздоровления» обстановки в коллективе, предотвращения правонарушений со стороны сотрудников и т. д. [4, с. 127]. Такое понимание ротации весьма ошибочно, хотя и предполагает решение возникающих проблем.

Ротацию не следует отождествлять с обыкновенным механическим перемещением кадров, которое преследует иные, нежели ротация, цели.

В менеджменте ротация кадров рассматривается в качестве элемента системы управления деловой карьерой [7, с. 12]. Но, как представляется, ротация отличается и от продвижения, которое в большей степени характерно для деловой и служебной карьеры.

Д. И. Ковтков раскрывает ротацию в первую очередь как эффективную кадровую технологию, направленную на профессиональное развитие [2, с. 57]. А. А. Фатьянов также утверждает, что ротация направлена на обеспечение профессионализма персонала [4, с. 127]. Этому способствует такое понимание ротации кадров, когда суть ее усматривается в перемещении работника на новое рабочее место либо новую должность в целях ознакомления с различными производственными задачами органа управления, в результате которой работник должен приобрести определенные знания, умения и навыки по новой должности или на новом рабочем месте [1, с. 98].

Действительно, в результате достижения данной цели ротации происходит приращение профессиональных знаний, умений и навыков. Но, на наш взгляд, следует учитывать, что природа и функциональное назначение ротации и профессионального развития все-таки различны.

Апробированная первоначально в кадровой работе в частном секторе, кадровая ротация была распространена и на органы государственной власти. В настоящее время ротация персонала в той или иной степени применяется практически на всех видах государственной службы Российской Федерации. Для этого имеется необходимая законодательная основа: в ст. 16 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» говорится о том, что одной из целей системы управления государственной службой является проведение ротации государственных служащих.

Исходя из этого, согласно п. 3 ч. 2 ст. 60 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон о государственной гражданской службе), ротация гражданских служащих была закреплена в качестве одного из приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы.

Следует подчеркнуть, что длительное время сохранялся декларативный характер ротации кадров на государственной службе. Реальный механизм внедрения ротации в практику кадровой работы был введен лишь с принятием Федераль-

ного закона 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». Данным законом:

1) внесены дополнения в ст. 11 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;

2) в Закон о государственной гражданской службе включена специальная ст. 60.1 «Ротация гражданских служащих», ч. 1 ст. 52 дополнена п. 9.1 и 9.2, касающимися дополнительных государственных гарантий служащим в случае ротации, а также внесены соответствующие изменения и дополнения в п. 4 ч. 2 ст. 22, в ч. 3 ст. 24, в ч. 4 ст. 25 и в ст. 35.

Соотнесем положения законодательства о государственной гражданской службе, касающиеся ротации, с ее классификацией (видами), принятой в научной литературе.

Согласно ч. 1 ст. 60.1 Закона о государственной гражданской службе, ротация гражданских служащих проводится путем назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе. Тем самым предусматривается как внутренняя (в одном государственном органе), так и внешняя ротация гражданских служащих (в другой государственный орган).

Согласно ч. 2 ст. 60.1 Закона о государственной гражданской службе, ротация федеральных гражданских служащих проводится в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции. Ротации подлежат федеральные гражданские служащие, замещающие должности руководителей указанных органов. Ротация федеральных гражданских служащих, замещающих иные должности федеральной гражданской службы категории «руководители», исполнение должностных обязанностей по которым связано с осуществлением контрольных или надзорных функций, в территориальных органах федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации, может проводиться по перечню должностей, утверждаемому руководителем федерального органа исполнительной власти, а в территориальных органах федерального органа исполнительной власти, находящегося в ведении федерального министерства, — по перечню должностей, утверждаемому руководителем федерального органа исполнительной власти по согласованию с федеральным министром.

Помимо этого ротация федеральных гражданских служащих может проводиться в случаях, предусмотренных нормой ч. 2.2 ст. 60.1 Закона о государственной гражданской службе.

Обратим внимание на то, что в первом случае предусмотрен обязательный характер ротации

(проводится), а во втором — диспозитивный (может проводиться).

Можно сделать вывод, что по такому основанию классификации ротации, как объект перемещения, в законодательстве о государственной гражданской службе однозначно определена категория руководителей.

Между тем, как утверждает Д. В. Ходукин, процедура ротации должна быть распространена не только на категорию должностей «руководители», но также охватывать категории «помощники» и «специалисты» [5, с. 56].

Заметим, что вряд ли целесообразно поддерживать данную инициативу, так как весьма проблематично провести ротацию служащих, замещающих должности «руководители», не говоря обо всех иных категориях государственных управленцев.

Далее отметим, что в первоначальной редакции ч. 5 ст. 60.1 Закона о государственной гражданской службе было установлено, что ротация гражданских служащих должна проводиться в пределах одной группы должностей гражданской службы. Тем самым приоритет отдавался горизонтальной ротации, так как она должна была проводиться в пределах одной группы должностей гражданской службы.

Между тем ряд норм законодательства о государственной гражданской службе, касающихся ротации, скорректированы и изложены в новой редакции с принятием Федерального закона от 11 декабря 2018 г. № 461-ФЗ «О внесении изменений в статью 23 Закона Российской Федерации „О занятости населения в Российской Федерации” и статьи 52 и 60.1 Федерального закона „О государственной гражданской службе Российской Федерации” в связи с совершенствованием механизма ротации государственных гражданских служащих». Это, в частности, коснулось и нормы ч. 5 ст. 60.1 Закона о государственной гражданской службе, которая в настоящее время сформулирована следующим образом: «При назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке ротации учитываются уровень его квалификации, специальность, направление подготовки, стаж гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки. Гражданский служащий не может быть назначен в порядке ротации на должность гражданской службы, размер должностного оклада по которой ниже размера должностного оклада по замещаемой этим гражданским служащим должности гражданской службы».

О частоте (периодичности) ротации сказано в ч. 6 ст. 60.1 Закона о государственной гражданской службе: должность гражданской службы в порядке ротации гражданских служащих замещается на срок от трех до пяти лет.

Особое внимание уделим классификации ротации, исходя из ее целей. Согласно ч. 1 ст. 60.1 Закона о государственной гражданской службе, ротация гражданских служащих проводится

в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции путем назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе.

Известно, что коррупционным рискам наиболее подвержены должностные лица, осуществляющие контрольно-надзорную деятельность. Именно поэтому в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции, в обязательном порядке проводится ротация федеральных гражданских служащих, преследующая прежде всего антикоррупционные цели. Кроме того, ротация федеральных гражданских служащих может проводиться и в иных государственных органах.

Иные цели преследуются при проведении ротации офицерского состава. В Инструкции о ротации офицеров в Вооруженных силах Российской Федерации, утвержденной Министром обороны Российской Федерации 15 апреля 2009 г., было определено, что она осуществляется в целях обновления военных кадров в органах военного управления, объединениях, соединениях, воинских частях, организациях Вооруженных сил и военных комиссариатах, создания возможностей для их служебного роста, а также овладения новыми навыками и умениями, необходимыми для выполнения должностных обязанностей на высоком уровне. Поэтому перевод военнослужащего с одного места службы на другое вполне естественен и обусловлен необходимостью учета различных условий служебной деятельности (сложные климатические, экологические условия и т. п.), тогда как ротация гражданских служащих является вынужденной мерой по другим причинам. Она обусловлена интересами противодействия коррупции и задумывалась прежде всего как антикоррупционное средство.

Как подчеркивает Д. В. Ходукин, последовательная реализация механизма ротации должностных лиц в системе государственного аппарата может стать весьма справедливым и эффективным средством антикоррупционной политики современной России [5, с. 52].

По мнению С. Е. Чаннова, одним из антикоррупционных барьеров и должна стать ротация служащих, занимающих должности, подверженные коррупционным рискам [6, с. 34]. В наибольшей степени это касается служащих, осуществляющих распорядительные, кадровые, финансово-экономические и контрольно-надзорные функции.

Вместе с тем помимо сторонников мнения о ротации как об эффективном способе профилактики и борьбы с коррупцией в государственном аппарате имеются и представители противоположной точки зрения, которые считают, что реализация системы ротации потребует значительных бюджетных затрат при весьма сомнительном антикоррупционном эффекте [8].

Такого рода сомнения усиливаются, на наш взгляд, тем обстоятельством, что в последних

двух Национальных планах противодействия коррупции (на 2016—2017 и на 2018—2020 гг.) детально не прописано использование института ротации в качестве антикоррупционного средства. Мало того, вопросы, касающиеся ротации государственных гражданских служащих, не нашли своего отражения и в Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016—2018 годы, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. № 403, хотя в них было предусмотрено отдельное направление — совершенствование антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы.

Еще в большей степени разнятся мнения представителей экспертного и научного сообщества о способности ротации выступать в качестве средства повышения эффективности гражданской службы.

С одной стороны, ряд специалистов усматривают такую возможность. Например, А. В. Сороко прямо причисляет ротацию кадров государственной службы к числу инструментов повышения качества государственного управления [3, с. 139]. Д. И. Ковтков также рассматривает ротацию как эффективную кадровую технологию, направленную на профессиональное развитие государственных гражданских служащих и способствующую повышению уровня государственного управления [2, с. 57].

С другой стороны, высказываются сомнения в том, что проведение ротации способствует повышению эффективности гражданской службы. Так, С. Е. Чаннов считает достаточно спорным утверждение авторов Закона о государственной гражданской службе о том, что ротация повышает эффективность гражданской службы. По его мнению, эффективность государственной службы в результате проведенной ротации может как повышаться, так и понижаться [6, с. 35]. Обосновывается это тем, что назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке ротации, особенно в другом регионе, связано с финансово-экономическими и социально-психологическими проблемами (обустройство на новом месте, ознакомление с обязанностями по новой должности и особенностями их выполнения, знакомство с новым коллективом и установление контактов с сотрудниками и т. п.). Все это влечет снижение эффективности деятельности ротированного служащего, особенно в первоначальный период. К этому необходимо добавить сохраняющиеся проблемы правового характера, связанные с необходимостью перезаключения государственными служащими, которые замещают должности, подлежащие ротации, служебных контрактов (с бессрочного на срочный).

Для того чтобы ротация на гражданской службе действительно обеспечивала повышение ее эффективности, необходимо способствовать разрешению объективных трудностей и проблем, возникающих при практической реализации ро-

тационных мероприятий. К их числу следует отнести следующие негативные моменты:

- необходимость адаптации к новым профессиональным функциям и условиям служебной деятельности;

- психологические переживания, связанные с ротацией (неготовность, нежелание, опасения и т. п.);

- недостаточная мотивация гражданских служащих к замещению ротационных должностей;

- большие финансово-экономические средства, необходимые на осуществление ротации.

Действительно, ротация как кадровая технология является весьма затратной с экономической точки зрения. Достаточно большие финансовые средства необходимы для обеспечения ротированным служащим государственных гарантий в части предоставления жилья на новом месте и оплаты расходов на переезд, что предусмотрено нормами ч. 9.1 и 9.2 ст. 52 Закона о государственной гражданской службе. Для конкретизации данных положений принято постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2012 г. № 1103 «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».

Следует констатировать, что предпринимаемые усилия по расширению практики использования кадровой ротации все-таки не приводят к желаемому результату. Поэтому происходит постоянное уточнение подходов к использованию ротационной процедуры, включая перечень лиц, подлежащих ротации, усиление их социальной защищенности и т. д. Об этом, в частности, свидетельствует принятие очередного Федерального закона от 11 декабря 2018 г. № 461-ФЗ, направленного на совершенствование механизма ротации государственных гражданских служащих. В соответствии с ним внесены комплексные изменения в Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», направленные на повышение гибкости в использовании механизма ротации, устранение существующих организационных барьеров, препятствующих проведению ротации гражданских служащих, рост мотивации гражданских служащих, подлежащих ротации, к назначению на иные должности государственной гражданской службы в порядке ротации, а также повышение ее эффективности в целом.

Выделим наиболее значимые новеллы законодательства, касающиеся ротации государственных гражданских служащих:

- 1) сокращен перечень должностей федеральной гражданской службы, подлежащих обязательной ротации;

2) упрощена процедура согласования планов проведения ротации федеральных гражданских служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, подведомственных федеральным министерствам, при внесении изменений в них с соответствующим федеральным министром;

3) в целях повышения мотивации гражданских служащих к замещению ротационных должностей из закона исключена норма о проведении ротации в пределах одной группы должностей и обеспечена возможность ротации гражданских служащих в порядке должностного роста путем назначения на должности гражданской службы более высокой группы при условии соответствия указанных лиц квалификационным требованиям для замещения этих должностей;

4) для стимулирования гражданских служащих, подлежащих ротации, к назначению на иные должности гражданской службы в порядке ротации внесены изменения в ст. 23 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» в части распространения на жен (мужей) гражданских служащих, назначенных в порядке ротации на должности гражданской службы в государственные органы, расположенные в другой местности в пределах Российской Федерации, гарантий на прохождение в приоритетном порядке профессионального обучения и получение дополнительного профессионального образования по новому месту службы гражданского служащего;

5) перечень государственных гарантий гражданским служащим в случае ротации теперь получил открытый характер.

С этой целью ст. 52 Закона о государственной гражданской службе дополнена нормой ч. 1.1 следующего содержания: «Нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации или субъекта Российской Федерации гражданским служащим, назначенным (назначаемым) в порядке ротации на должности гражданской службы в государственные органы, расположенные в другой местности в пределах Российской Федерации, наряду с гарантиями, предусмотренными пунктами 9.1 и 9.2 части 1 настоящей статьи, могут предоставляться иные гарантии».

Реализация законодательных новелл, по сравнению разработчиков законопроекта, позволит усовершенствовать правовое регулирование механизма ротации гражданских служащих и повысить мотивацию как федеральных государственных органов, так и гражданских служащих к ее проведению.

Вместе с тем данные законодательные положения закономерно порождают вопрос о соотношении целей ротации и средств, необходимых на

ее проведение. Иными словами, суть вопроса в том, оправдываются ли средства, затрачиваемые на проведение ротации, теми целями, которые при этом преследуются. Дальнейшее развитие института ротации на государственной гражданской службе требует четкого понимания соотношения целей ротации кадров и тех ресурсов, которые затрачиваются на ее проведение. При этом, как представляется, ротация руководителей территориальных органов федеральных органов государственной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, должна быть, безусловно, сохранена. Но вряд ли оправданным является ее признание в качестве одного из приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы. Думается, что соответствующие изменения нужно внести в п. 3 ч. 2 ст. 60 Закона о государственной гражданской службе.

Таким образом, вопрос о перспективах и интенсивности использования ротации кадров в системе государственной службы требует дополнительного внимания со стороны органов власти и представителей научного и экспертного сообщества.

Список литературы

1. Дикажев И. М. Ротация кадров в органах внутренних дел: проблемы и перспективы // Вестн. Владимир. юрид. ин-та. 2014. № 2 (31). С. 98—101.
2. Ковтков Д. И. Ротация гражданских служащих // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 57—61.
3. Сороко А. В. Механизм ротации кадров государственной службы как инструмент повышения качества государственного управления // Вестн. ун-та (Гос. ун-т упр.). 2012. № 18. С. 139—142.
4. Фатьянов А. А. Современная технология ротации кадров // Юрид. вестн. Дагестан. гос. ун-та. 2016. № 2. С. 127—130.
5. Ходукин Д. В. Ротация как институт противодействия коррупции // Гос. власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 52—56.
6. Чаннов С. Е. Ротация государственных служащих // Вопр. труд. права. 2012. № 6—7. С. 34—36.
7. Шидов А. Х., Ханов А. Б. Ротация кадров как элемент системы управления деловой карьерой // Менеджмент в России и за рубежом. 2003. № 2. С. 12—16.
1. Эксперт: Предлагая ротацию силовиков, В. В. Путин меняет систему власти [Электронный ресурс]. URL: <https://riafan.ru/1007294-ekspert-predlagaya-rotaciyu-silovikov-putin-menyayet-sistemu-vlasti> (дата обращения: 14.04.2019).

E. S. Kutuzova, Y. N. Trifonov

ON THE RATIO OF THE OBJECTIVES OF THE PERSONNEL ROTATION IN THE PUBLIC SERVICE AND THE FUNDS FOR ITS IMPLEMENTATION

One of the modern personnel technologies actively implemented in federal state bodies is the personnel rotation. This is due to its functional purpose associated with combating corruption, and through this with improving the efficiency of the public civil service. In this regard, the political leadership of the country is taking measures aimed at improving the mechanism of civil servant rotation.

At the same time, the use of rotation in the practice of personnel work is clearly “lagging” without bringing the desired effect. Comparison of the goals of the personnel rotation in the public service and the means necessary for its implementation leads to the understanding of its real significance and further prospects of its use in government bodies. Rotation of territorial bodies executives of federal structures, of course, should be applied, but on the whole, it can hardly be regarded as one of the most important vectors of personnel policy in the civil service system. According to the authors’ opinion, the rotation should be considered as an auxiliary personnel technology, which has anti-corruption nature, and not as a priority for the formation of the personnel of the civil service of the Russian Federation, which is enshrined in the domestic service legislation.

Keywords: civil servants, personnel rotation, rotation goals, formation of personnel of public authorities.