

УДК 331.108

ГАВРИЛКИНА Юлия Владимировна –

соискатель Поволжского института управления им. П.А. Столыпина – филиала РАНХиГС при Президенте РФ.

410031, Россия, г. Саратов, ул. Соборная, 23/25.

ПОНЯТИЕ И НАЗНАЧЕНИЕ ОЦЕНКИ ПЕРСОНАЛА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

CONCEPT AND PURPOSE OF PERSONNEL ASSESSMENT IN THE STATE CIVIL SERVICE OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье автор рассматривает интерпретации понятия оценки персонала. Эта категория изучается в основном применительно к труду работников коммерческих организаций, в то время как вопросам оценки персонала в структурах органов публичной власти уделяется значительно меньше внимания. Одной из причин этого, по мнению автора, является имеющее место в современной отечественной юриспруденции противопоставление трудовой и служебной деятельности. Автор анализирует ситуации, когда в государственном органе возникает необходимость в оценке персонала государственной гражданской службы, и выделяет три различные группы ситуаций. Делается вывод, что продуманная профессиональная система оценки государственных гражданских служащих способна существенно повысить эффективность государственного управления.

Ключевые слова: оценка персонала, государственная гражданская служба, государственное управление, профессиональная деятельность сотрудников

In the article the author considers the interpretation of the concept of personnel assessment. This category is studied mainly in relation to the labor of commercial organizations' employees and far less attention is paid to issues of the personnel assessment in the structures of public authorities. One reason for this seems to be the contrast between official and labor activities, taking place in the current domestic law. The author analyzes the situations when the need for the state civil service personnel assessment arises, and classifies the situations into three groups. The author substantiates the idea that a robust professional system of the state civil servants assessment may significantly improve the efficiency of public administration.

Keywords: personnel assessment, state civil service, public administration, employees' professional activities

В научной литературе справедливо отмечается, что «оценка является неотъемлемым и важнейшим элементом в структуре управления трудом управленческого персонала. Она представляет собой определенную систему, имеющую достаточно сложную структуру, позволяющую выполнять регулятивную функцию в отношении деятельности оцениваемых управленческих сотрудников и руководителей» [Огородников 2007: 6].

Сущность оценки персонала при этом заключается в изучении личных, про-

фессиональных, коммуникативных и иных качеств работников с целью определения оптимальных возможностей их использования, построения системы мотивации в организации, обеспечения дисциплины труда и пр., что, в конечном счете, направлено на повышение эффективности деятельности этой организации. Сам термин «оценка персонала» используется преимущественно в научных и учебных трудах, посвященных управлению персоналом. Так, например, в учебнике под редакцией А.И. Турчинова под системой оценки

персонала предлагается понимать комплекс единых или согласованных идей, задач и ожидаемых результатов; процедур, технологий и средств оценки; реальной или виртуальной службы оценки персонала [Управление персоналом 2002: 254-255]. И.М. Суханова указывает, что оценка персонала – это процесс определения эффективности деятельности сотрудников в ходе реализации задач организации, позволяющий получить информацию для принятия дальнейшего управленческих решений [Суханова 2007: 129].

В любом случае изучение оценки персонала осуществляется в основном применительно к труду работников коммерческих организаций, поскольку для них повышение эффективности трудовой деятельности работников, уменьшение непроизводительных расходов является обязательным условием успешности осуществляемой ими предпринимательской деятельности. В этом аспекте оценка персонала становится ключевым элементом триады «оценка персонала – повышение производительности труда – увеличение прибыли».

В то же время вопросам оценки персонала в структурах органов публичной власти уделяется значительно меньше внимания. Одной из причин этого, как представляется, является противопоставление в современной отечественной юриспруденции трудовой и служебной деятельности, в рамках которого последняя рассматривается не как наемный труд за вознаграждение, а как постоянное служение государству, с которым государственный служащий связан отношениями долга и верности [Старилов 1996: 398].

Однако даже признавая особый характер государственной службы, трудовые отношения в которой принципиально отличаются от таковых в других сферах деятельности, следует в то же время констатировать, что и для аппарата публичного управления эффективность является (или, по крайней мере, должна являться) одной из ключевых категорий.

В особенности это надо учитывать при построении так называемой сервисной модели государственной службы. Сервисная модель рассматривает государственную службу как систему специ-

фических услуг, направленных на удовлетворение потребностей, интересов и целей общественной жизнедеятельности людей. Во многих странах определяющим фактором при установлении статуса государственной службы по отношению к организации является оказание государственных услуг¹.

Вполне естественно, что в международной практике повышение эффективности государственной службы было тесно связано с разработкой методов оценки этой эффективности, стремлением перейти от субъективных оценок руководителей и кадровых служб, скрытых от граждан и институтов гражданского общества (налогоплательщиков), к системе объективной оценки эффективности, которая опиралась бы на определенные критерии, показатели и позволяла бы обществу контролировать эффективность деятельности государственных служащих и расходования ими бюджетных средств [Маслова 2013: 102-103].

К сожалению, следует констатировать, что в Российской Федерации оценка персонала государственной службы (и, в частности, государственной гражданской службы) сравнительно мало исследована. Между тем, как справедливо отмечает О.В. Соловьев, «оценка персонала в системе органов государственной власти имеет свои особенности, в том числе и на государственной гражданской службе» [Соловьев 2008: 180].

Прежде всего, необходимо отметить, что отечественное законодательство о государственной гражданской службе фиксирует несколько кадровых технологий, при использовании которых возникает необходимость в оценке персонала. Тот же О.В. Соловьев выделяет следующие ситуации, требующие оценки персонала государственных органов:

- организация и обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение гражданских служащих в кадровый резерв;
- организация и обеспечение проведения аттестации гражданских служащих;
- организация и обеспечение прове-

¹ Комментарий к Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации». 2007. М.: Ось-89, С. 4.

дения квалификационных экзаменов гражданских служащих;

– формирование кадрового резерва, организация работы с кадровым резервом и его эффективное использование;

– обеспечение должностного роста гражданских служащих [Соловьев 2008:181].

Нам представляется, что ситуации, когда в государственном органе возникает необходимость в оценке персонала государственной гражданской службы, могут быть разделены на три различные группы (у О.В. Соловьева они все объединены в едином перечне). Первые из них – это ситуации, когда оценка государственных гражданских служащих обязательна в силу прямого закона. Сюда относятся:

– конкурс на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы (разумеется, в таком конкурсе могут принимать участие как гражданские служащие, так и граждане, не имеющие такого статуса, что требует оценки и тех и других);

– конкурс на занесение в кадровый резерв государственной гражданской службы;

– обязательная периодическая аттестация государственных гражданских служащих;

– квалификационный экзамен государственных гражданских служащих;

– присвоение государственным гражданским служащим классов чинов.

Вторая группа ситуаций – это ситуации, когда оценка персонала государственной гражданской службы предусмотрена законодательством не явно, либо может потребоваться (но не обязательно) в ходе осуществления каких-либо мероприятий. В качестве примера здесь можно привести сокращение должностей гражданской службы и связанную с ним внеочередную аттестацию. В соответствии с ч. 3 и 4 ст. 31 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» при сокращении должностей гражданской службы в государственном органе может проводиться внеочередная аттестация гражданских служащих. По результатам внеочередной аттестации гражданским служащим, имеющим преимущественное право на замещение должности гражданской службы, могут быть

предоставлены для замещения иные должности гражданской службы, в т.ч. в другом государственном органе. При этом преимущественное право на замещение должности гражданской службы предоставляется гражданскому служащему, имеющему более высокие квалификации, уровень профессионального образования, большую продолжительность стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности, направлению подготовки и более высокие результаты профессиональной служебной деятельности.

Таким образом, необходимость оценки государственных гражданских служащих в данном случае возникает, если при сокращении должностей существует возможность оставления на службе определенных гражданских служащих и встает вопрос о том, какой служащий имеет на это преимущественное право. Однако в ряде ситуаций при сокращении должностей такой вопрос может вообще не встать (например, когда сокращаются все должности определенного уровня).

Другим неявным случаем необходимости оценки персонала государственной гражданской службы является случай привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности. В соответствии с ч. 3 ст. 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» при применении дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей. Также в соответствии с ч. 2 ст. 59.3 того же закона, регламентирующей порядок привлечения гражданских служащих к ответственности за совершение правонарушений коррупционного характера, «при применении взысканий, предусмотренных статьями 59.1 и 59.2 настоящего Федерального закона, учитываются характер совершенного гражданским служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение гражданским служащим других ограничений и

запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей».

Как видно, в обоих случаях при наложении дисциплинарного взыскания требуется учесть предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей, что, безусловно, требует соответствующей оценки. Данная оценка не является полноценной оценкой гражданского служащего, т.к. оценивается только один аспект — исполнение должностных обязанностей, но не рассматриваются его способности, навыки, знания и др., однако элемент оценки персонала здесь также фигурирует.

Также прямо не говорится о необходимости оценки государственного гражданского служащего и в случае перевода его на особый порядок оплаты труда. В соответствии с ч. 14 ст. 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» по отдельным должностям гражданской службы может устанавливаться особый порядок оплаты труда гражданских служащих, при котором оплата труда производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте. К гражданским служащим, оплата труда которых производится в указанном особом порядке, не применяются условия оплаты труда, установленные иными частями настоящей статьи. Обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений, общие для государственных органов и гражданских служащих, утверждаются соответственно президентом и правительством РФ.

Вполне очевидно, что особый порядок оплаты труда неразрывно связан с оценкой эффективности и результатив-

ности деятельности гражданских служащих, т.е. в данном случае опять-таки речь идет об оценке качества исполнения служащим своих должностных обязанностей. Справедливости ради надо сказать, что в настоящее время особый порядок оплаты труда применяется к очень незначительному числу гражданских служащих, и только в некоторых субъектах РФ¹.

Наконец, к третьей группе, с нашей точки зрения, следует отнести случаи, когда необходимость оценки персонала гражданской службы не указана ни прямо, ни косвенно, однако в реальной управленческой деятельности она возникает. Сюда, в частности, можно отнести ситуации, связанные с поощрением государственных гражданских служащих, а также с определением размеров отдельных элементов их денежного содержания (например, надбавки за особые условия государственной гражданской службы). В данных случаях представитель нанимателя, как правило, принимает решение, руководствуясь только своим усмотрением (исключением являются ситуации, если в ведомственном или локальном акте государственного органа имеются нормы, требующие оценки гражданского служащего в указанных ситуациях и устанавливающие критерии такой оценки; в законодательстве о гражданской службе таких норм нет). В то же время вполне очевидно, что установ-

¹ См. например: Указ Главы РИ от 06.12.2012 № 243 «О мерах по установлению особого порядка оплаты труда по отдельным должностям государственной гражданской службы Республики Ингушетия» (вместе с «Положением об особом порядке оплаты труда государственных гражданских служащих Республики Ингушетия в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности»). Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Губернатора Мурманской области от 10.01.2012 № 1-ПГ «Об утверждении перечня должностей государственной гражданской службы Мурманской области, замещаемых в исполнительных органах государственной власти Мурманской области, по которым устанавливается особый порядок оплаты труда, и об утверждении порядка оплаты труда лиц, замещающих должности государственной гражданской службы Мурманской области в исполнительных органах государственной власти Мурманской области, оплата труда которых производится в особом порядке». 2012. — *Мурманский Вестник*, № 12/1.

ление большего или меньшего размера надбавки гражданскому служащему за особые условия государственной гражданской службы, выплата ему премии в большем или меньшем размере должны преследовать цель стимулирования гражданского служащего и, в конечном счете, повышения эффективности его профессиональной служебной деятельности. Поэтому грамотный руководитель при решении подобных вопросов должен всесторонне изучить, насколько качественно выполняет гражданский служащий свои обязанности, насколько высоки его знания и профессиональные навыки и т.п. Как справедливо в связи с этим отмечает О.В. Соловьев, «оценка персонала обеспечивает принятие как оперативных, так и стратегических управленческих решений, позволяет осуществлять контроль за деятельностью государственных служащих, посредством чего обеспечивается эффективное формирование и развитие кадрового потенциала как организации (органа государст-

венной власти), так и отрасли в целом» [Соловьев 2008: 182-183].

Подводя итоги, отметим, что хорошо продуманная профессиональная система оценки государственных гражданских служащих способна существенно повысить эффективность государственного управления. Кроме того, она объективно будет способствовать нормализации обстановки в коллективе; уменьшать возможность возникновения конфликтных ситуаций; повышать уровень доверия между руководством государственного органа и рядовыми сотрудниками; стимулировать работу последнего и т.д. К сожалению, в действующем законодательстве отсутствует целостная законодательная база такой оценки, имеющиеся нормы носят достаточно разрозненный характер, методики оценки персонала государственной гражданской службы разработаны явно недостаточно. Все это требует как продолжения научных исследований в данной сфере, так и внесения изменений в законодательство.

Литература

Маслова Я.Ю. 2013. Видо-типологическая классификация подходов к оценке персонала. — *Вестник ПАГС*, № 2(35). С. 98-104.

Огородников В.И. 2007. Оценка профессионализма и компетенции управленческого персонала. — *Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление*, № 4. С. 6-8.

Соловьев О.В. 2008. Система оценки персонала государственной гражданской службы (на примере практики Белгородской области). — *Вопросы государственного и муниципального управления*, № 4. С. 175-184.

Старилов Ю.Н. 1996. *Служебное право*. М.: БЕК, 698 с.

Суханова И.М. 2007. Аттестация персонала. Когда организации нужна комплексная оценка. — *Кадровые решения*, № 4. С. 129-135.

Управление персоналом (под ред. А.И. Турчинова). 2002. М.: Изд-во РАГС, 488 с.
