



С О В Е Т  
Ф Е Д Е Р А Ц И И

ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аналитическое управление  
Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ  
ВЕСТНИК  
№ 3 (746)

Материалы  
научно-методического семинара

# Развитие государственной гражданской службы. Новый этап

МОСКВА • 2020



СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
АППАРАТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК  
№ 3 (746)

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ.  
НОВЫЙ ЭТАП

Научно-методический семинар  
Аналитического управления

МОСКВА • 2020

28 ноября 2019 г. состоялось заседание научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, посвященное развитию государственной гражданской службы на современном этапе.

В работе семинара приняли участие член Совета Федерации И.В. Рукавишников, представители Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, сотрудники Аналитического управления и Управления государственной службы и кадров Аппарата Совета Федерации, представители научных организаций, эксперты. С помощью видео-конференц-связи участие в семинаре приняли представители законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации – Законодательного Собрания Ростовской области и Правительства Ленинградской области.

Вел семинар Н.В. Барышников, заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации.

С приветственным словом к участникам семинара обратилась член Совета Федерации И.В. Рукавишников. Доклад «Об актуальных подходах к совершенствованию института государственной гражданской службы» представил Д.В. Баснак, директор Департамента государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации.

Участники семинара обсудили ход реформирования гражданской службы и обратили внимание на то, что оно проходит вне парламентского и общественного контроля, без привлечения к работе представителей гражданского общества, ведущих ученых и экспертов. Отсутствуют такие ключевые характеристики, как цели и задачи, целевые показатели реформирования. Не учитывается опыт реализации предшествующих этапов реформы гражданской службы. Особое внимание в ходе семинара было уделено разработке мер законодательного характера, направленных на решение вопросов о соотношении классовых чинов государственных служащих федерального и регионального уровней, уточнения процедуры проведения аттестации, а также системы оплаты труда, пенсионного обеспечения, укрепления социальных гарантий государственных служащих.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Научно-методический семинар Аналитического управления на тему<br>«Развитие государственной гражданской службы. Новый этап»                                                                                                                                                                                                | 5  |
| <b>Н.В. Барышников</b> , заместитель начальника Аналитического<br>управления Аппарата Совета Федерации.....                                                                                                                                                                                                               | 6  |
| <b>И.В. Рукавишникова</b> , член Совета Федерации,<br>представитель от законодательного (представительного)<br>органа государственной власти Ростовской области,<br>член Комитета Совета Федерации по конституционному<br>законодательству и государственному строительству.....                                          | 8  |
| <b>Д.В. Баснак</b> , директор Департамента государственной<br>политики в сфере государственной и муниципальной службы,<br>противодействия коррупции Министерства труда и<br>социальной защиты Российской Федерации.....                                                                                                   | 11 |
| <b>С.Л. Постников</b> , заместитель начальника Аналитического<br>управления Аппарата Совета Федерации.....                                                                                                                                                                                                                | 27 |
| <b>А.М. Беляев</b> , профессор кафедры «Государственное и<br>муниципальное управление» Финансового университета при<br>Правительстве Российской Федерации, д-р социол. наук<br><i>О совершенствовании форм и методов профессионального<br/>развития государственных гражданских служащих</i> .....                        | 34 |
| <b>И.В. Купцова</b> , профессор кафедры регионального и<br>муниципального управления факультета государственного<br>управления Московского государственного университета<br>имени М.В. Ломоносова, д-р ист. наук<br><i>Проблемы совершенствования процедуры аттестации<br/>государственных гражданских служащих</i> ..... | 45 |
| <b>С.С. Комаров</b> , заместитель декана факультета управления и<br>политики Московского государственного института<br>международных отношений (Университета) МИД России<br><i>Проблемы внедрения инновационных решений в современной<br/>системе государственной гражданской службы</i> .....                            | 51 |
| <b>М.В. Вилисов</b> , заместитель заведующего кафедрой<br>государственной политики факультета политологии<br>Московского государственного университета имени<br>М.В. Ломоносова .....                                                                                                                                     | 54 |
| <b>А.К. Соловьева</b> , доцент юридического факультета Северо-<br>Западного института управления Российской академии<br>народного хозяйства и государственной службы,<br>канд. юрид. наук<br><i>Сущность государственно-служебных споров</i> .....                                                                        | 57 |
| <b>Итоговый документ Научно-методического семинара<br/>Аналитического управления Аппарата Совета Федерации на<br/>тему «Развитие государственной гражданской службы. Новый<br/>этап»</b> .....                                                                                                                            | 67 |
| <b>Приложение. Этапы развития государственной гражданской службы<br/>Российской Федерации</b> .....                                                                                                                                                                                                                       | 75 |

**Научно-методический семинар  
Аналитического управления на тему  
«Развитие государственной гражданской службы. Новый этап»**

(из стенограммы)

28 ноября 2019 года

***Н.В. Барышников,***      *заместитель начальника  
Аналитического управления Аппарата Совета  
Федерации*

Добрый день, уважаемые участники семинара!

Позвольте всех вас поблагодарить за то, что вы приняли наше приглашение и пришли сегодня на научно-методический семинар Аналитического управления. Тема нашего семинара – «Развитие государственной гражданской службы. Новый этап». Остановлюсь на том, почему мы решили поговорить сегодня с вами именно на эту тему.

Во-первых, в этом году исполнилось ровно 15 лет, как был принят Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ). И мы посчитали, что обязательно должны подвести итоги, вспомнить что сделано, что нет, вспомнить те этапы, которые проходили по реформированию и, соответственно, развитию государственной гражданской службы, и, может быть, даже спрогнозировать, что же нас ждет в будущем.

Во-вторых, как вы все знаете, в этом году Президент Российской Федерации подписал Указ от 24 июня 2019 года № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы», которым установил основные направления развития государственной гражданской службы на ближайшие годы. В этом указе даны конкретные поручения Правительству Российской Федерации по реализации основных направлений развития государственной службы и рекомендации субъектам Российской Федерации учитывать предусмотренные указом основные направления при планировании и проведении мероприятий на территории региона.

Ну и, в-третьих, распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2019 года № 1646-р во исполнение Указа Президента № 288 был утвержден план мероприятий, «дорожная карта» по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы. Мы надеемся и очень хотели бы, чтобы на нашем семинаре представители федеральных органов исполнительной власти, ответственных за исполнение мероприятий этого плана, поделились с нами информацией о концепции законопроектов, которые в ближайшем будущем должны будут вноситься в парламент, о

разработанных нормативных актах Президента и Правительства по реализации этой «дорожной карты».

Также нам хотелось бы, пока еще не поздно, донести до представителей федеральных органов исполнительной власти мнение ученых, занимающихся проблемами государственной гражданской службы, членов Совета Федерации и руководителей структурных подразделений Аппарата Совета Федерации, руководителей структурных подразделений и представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации о том, как должна развиваться государственная гражданская служба по обозначенным направлениям и не только.

Впервые для нашего научно-методического семинара организована трансляция по технологическому каналу и онлайн-трансляция в сети Интернет.

У вас в раздаточных материалах имеется несколько информационных справок, которые мы подготовили. Это, во-первых, небольшой исторический экскурс по этапам развития государственной гражданской службы, в котором мы тезисно показали, что удалось и что не удалось сделать на той или иной стадии развития государственной гражданской службы. А также имеются две справки о численности и денежном содержании федеральных государственных служащих и муниципальных служащих в субъектах Российской Федерации.

Также вам представлен проект итогового документа нашего семинара. Мы просим вас внимательно ознакомиться с этим материалом и в течение недели представить нам свои замечания, предложения. Далее этот итоговый документ будет обобщен, в него будут включены все ваши предложения, замечания. И мы направим его во все заинтересованные органы. Пожелаю всем нам плодотворной работы и, конечно, интересной дискуссии.

**И.В. Рукавишникова**, член Совета Федерации, представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти Ростовской области, член Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству

Уважаемый Николай Викторович, уважаемые коллеги здесь в зале, коллеги в регионах, которые нас слушают по видео-конференц-связи.

Я уверена, что очень многие субъекты смотрят нас сейчас в прямом эфире посредством интернет-трансляции, потому что при подготовке к данному мероприятию мы известили, естественно, все регионы и представителей органов исполнительной и законодательной власти о предстоящем событии, запросили от них вопросы, предложения, в том числе, и в проект рекомендаций и попросили их поделиться проблемами, которые сейчас стоят перед ними и наиболее актуальны.

Этой работой занимался наш комитет по конституционному законодательству. Собрали мы достаточно большой, объемный материал, настолько большой и объемный, что даже к сегодняшнему дню не успели его обобщить. Поэтому обязуемся его передать вам для того чтобы все-таки мы получили ответы на все интересующие вопросы. Я думаю, что такая связь с регионами очень важна.

Коллеги, учитывая жесткий регламент, я сразу хотела бы перейти к тем вопросам, которые наиболее многочисленны, встречались практически в каждом письме, направленном из субъектов Российской Федерации. Скажу, что более 100 предложений мы получили от 60 субъектов Российской Федерации.

Так, наиболее многочисленные предложения касаются законодательного решения вопроса о соотношении классных чинов государственных служащих федерального и регионального уровней, уточнения процедуры проведения аттестации, а также системы оплаты труда, пенсионного обеспечения, укрепления социальных гарантий государственных служащих. Сразу буду формулировать предложения, которые могли бы найти отражение в наших рекомендациях, и соответственно как вопросы их поставлю для обсуждения.

Первое. В целях обеспечения принципа единства системы государственной службы предлагается рассмотреть вопрос о целесообразности установления федеральным законодательством единых требований к порядку закрепления законом субъекта Российской Федерации соотношения классных чинов федеральной гражданской службы, дипломатических рангов, воинских званий, специальных званий, классных чинов юстиции, классных чинов прокурорского работника с классными чинами гражданской службы субъектов Российской Федерации. Коллеги, все понимают причину такого запроса, потому что при переходе из одного органа в другой естественно государственные служащие просто теряют эти свои чины.

Следующий очень важный вопрос, во всех письмах он звучал. Требуется установить унифицированный порядок правового механизма закрепления на уровне регионального законодательства соотношения классов чинов государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, например, требование о заключении соответствующего соглашения между субъектами Российской Федерации – такая же проблема, когда человек переезжает на работу из одного субъекта в другой.

В рамках основных направлений развития государственной гражданской службы, а также в целях сохранения квалифицированных кадров и повышения привлекательности гражданской службы для молодых специалистов предлагается рассмотреть вопрос о целесообразности установления в статьях 46 и 50 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дополнительных периодов стажа свыше 15 лет и соответствующей им ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет и ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет. Предлагаемое изменение обусловлено тем, что действующим законодательством предусмотрено поэтапное повышение возраста, по достижении которого лицам, продолжающим замещать должности гражданской службы, может быть назначена страховая пенсия по возрасту. Повышение пенсионного возраста автоматически приведет к увеличению срока прохождения гражданской службы и, следовательно, со временем возрастет и максимально возможный стаж государственной гражданской службы.

Следующее предложение касается статьи 46 федерального закона о гражданской службе. Этой статьей установлено, что выплата денежного содержания гражданскому служащему за период ежегодного оплачиваемого отпуска должна производиться не позднее, чем за 10 календарных дней до его начала. Данная норма создает значительные затруднения на практике и для государственных органов, и для самих служащих, поскольку они не могут реализовать свое право на отпуск в любое удобное для них время. Кроме того, для целого ряда категорий граждан это право установлено федеральными законами: к примеру, граждане, награжденные нагрудным знаком «Почетный донор», один из родителей, опекунов (попечителей), воспитывающих ребенка-инвалида в возрасте до 18 лет, ветераны боевых действий и другие категории. В связи с этим предлагается рассмотреть вопрос о целесообразности внесения изменений в статью 46 указанного федерального закона, установив обязанность осуществления выплаты денежного содержания гражданскому служащему за период ежегодного оплачиваемого отпуска не позднее, чем за 3 дня до начала указанного периода.

Помимо законодательных предложений региональные органы сформулировали целый ряд вопросов, требующих разъяснения и рекомендаций. Я думаю, что это тоже сегодня будет одной из тем обсуждения, но хотелось бы услышать ответы от представителей государственных органов, в частности, на следующие вопросы.

В чем будет заключаться оптимизация процедуры поступления на гражданскую службу? Естественно, здесь мы учитываем утвержденные

Президентом Российской Федерации основные направления развития государственной службы на 2019–2021 годы. Есть определенная программа, но не хватает конкретики.

Что будет представлять собой федеральный кадровый резерв, в чем будут заключаться его назначение и функции?

В каком направлении будет осуществляться совершенствование порядка, условий назначения и выплаты пенсий за выслугу лет гражданским служащим?

Каким образом будет проводиться мониторинг качества подготовки гражданских служащих по дополнительным профессиональным программам?

Каким образом будет осуществляться формирование цифрового профиля гражданского служащего, что он будет в себя включать, и каким образом, естественно, будут защищаться персональные данные?

Уважаемые коллеги, подступившись к этой проблеме, надо отметить смелость нашего Аналитического управления. Эта проблема очень обширна, она, безусловно, не может быть исчерпана в рамках сегодняшнего мероприятия. Я считаю, что это очень хороший первый шаг к прямому открытому диалогу, в том числе с участием регионов. И со своей стороны я предлагаю по завершении этого мероприятия сформулировать не только рекомендации, но и возможные законодательные предложения, которые мы возьмем в работу в нашем комитете, и, возможно, в следующем году при вашем участии мы можем запланировать и провести серию аналогичных мероприятий с уже более предметным содержанием, исходя из сегодняшнего обсуждения.

Спасибо большое. Я хочу пожелать всем нам успехов и плодотворных решений.

**Д.В. Баснак,** директор Департамента государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации

Добрый день, уважаемые коллеги! Я хочу выразить благодарность Совету Федерации за организацию такого семинара. Много знакомых лиц, людей, которые внесли вклад в развитие государственной службы, на разных этапах участвовали в подготовке и нормативно-правовых актов, и методических материалов. Очень приятно всех видеть.

Действительно тема актуальная. И не всегда, действительно, мы находим возможность так обсудить данные вопросы. Мы прекрасно понимаем, что эффективная реализация законодательства и достижение тех целей, которые перед нами ставит законодательство о государственной службе, во многом зависит от качества государственного управления. Оно делится, условно говоря, на две глобальные составляющие: это само по себе качество правового регулирования, а с другой стороны – качество правоприменения. Понятно, что и тот, и тот вопрос очень сложны, они требуют серьезных ресурсов, и экспертных, и аналитических, и поддержки со стороны науки, чтобы реализовывать по этим двум направлениям мероприятия. Мы, как министерство, стремимся держать руку на пульсе, и в меру тех сил, которые у нас есть, по этим двум направлениям развиваться и работать. Ежегодно происходит определенное совершенствование нормативной базы.

Я постараюсь вкратце охарактеризовать текущее состояние по четырем ключевым элементам, которые, с нашей точки зрения, если их объединить, составляют всю систему прохождения госслужбы. Первая часть – это поступление на службу. Вторая часть – это оценка служащих, как она происходит. Третья часть – это профессиональное развитие. И четвертая часть – это мотивация. Такие четыре позиции, которые в классической системе управления персоналом мы рассматриваем для того, чтобы понимать, что институт госслужбы функционирует качественно.

У нас сейчас происходит определенная работа по подготовке предложений по совершенствованию отбора на государственную службу. Как вы знаете, процедура конкурсного отбора установлена указом № 112 и фактически продолжает функционировать на сегодняшний день. Произошли определенные изменения в части внедрения информационных технологий. Мы теперь размещаем вакансии в единой информационной системе управления кадровым составом государственной гражданской службы<sup>1</sup>. Мы даем возможность госорганам взаимодействовать в интерактивном режиме с кандидатами. Но как таковых концептуальных изменений процедуры конкурса не произошло. С нашей точки зрения, на

<sup>1</sup> Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров – информационный ресурс, на котором собрана вся информация о вакантных должностях в государственных органах федерального и регионального уровней власти // Постановление Правительства от 17 июня 2015 года № 602 «О некоторых мерах по совершенствованию информатизации в сфере кадрового обеспечения государственных органов и органов местного самоуправления».

данном этапе система оценочных процедур, которые применяются госорганами, фактически функционирует в децентрализованном механизме. То есть каждый госорган самостоятельно определяет процедуру оценочных заданий, и эти оценочные задания используются для проведения процедуры оценки, при этом у нас оценка происходит (по законодательству) только в рамках конкурса. В случае, когда мы принимаем человека без конкурса, обязанность провести оценку личных качеств, оценку знаний, у нас законодательством не установлена. Это одна из проблем, которую мы фиксируем и считаем не совсем корректным то, что при поступлении на службу без конкурса обязанность провести такую оценку не регламентирована.

Соответственно, сама по себе процедура конкурса в условиях, когда каждый госорган самостоятельно разрабатывает оценочные задания, приводит к очень существенной дифференциации качества проведения оценочных процедур. Прежде всего, это связано с тем, что ресурсы, которыми обладают государственные органы, очень разнообразны. Это объективно. Мы не можем требовать с маленькой кадровой службы того, что, может быть, можно потребовать с большого глобального госоргана. И поэтому любые императивные указания на установление более серьезных и строгих, жестких процедур обречены на профанацию в тех случаях, когда просто фактически на это у госорганов нет достаточных ресурсов.

В связи с этим важным направлением работы, как нам кажется (с учетом зарубежного опыта), является переход к созданию определенной централизованной базы оценочных заданий для того, чтобы ряд процедур оценки мог проходить по унифицированным заданиям, чтобы не нагружать государственные органы избыточно придумыванием одних и тех же вопросов, которые задаются кандидатам. Прежде всего, речь идет о том, чтобы выделить ту базовую составляющую, которую должен продемонстрировать любой кандидат, который хочет поступить на госслужбу. Если посмотреть китайский опыт, опыт европейских стран, то это уже сделано, и мы постепенно тоже к этому движемся, пока на уровне методических рекомендаций. В настоящее время существует рекомендованный министерством, подготовленный совместно с рядом госорганов и Российской академией народного хозяйства и государственной службы базовый тест для оценки знаний кандидатов в части Конституции Российской Федерации, русского языка, знания закона о госслужбе, основных положений законодательства в части коррупции и умения работать с компьютером. Также сейчас ведется работа по созданию унифицированной методики оценки профессиональных и личных качеств.

Как нам кажется, в перспективе необходимо утвердить единые требования к базовой оценочной процедуре, которая должна использоваться госорганами при проведении оценки кандидатов, которые приходят на службу. Пока говорить о том, что это должно быть обязательное условие для поступления на службу, я бы не стал, потому что, действительно, для того, чтобы нам накопить хорошую, солидную базу этих заданий и результатов, нужно еще время, но, в любом случае, в этом направлении нужно двигаться. Единая информационная система в сфере госслужбы, которая сейчас активно внедряется, как раз дает возможность

установления требования к каждому кандидату пройти такой тест, а его результаты могут быть использованы нанимателем для понимания того, насколько этот человек соответствует общим требованиям.

Дальше более сложные вопросы – это профильные знания. Вы знаете, что статья 12 Федерального закона № 79 была изменена несколько лет назад, и мы постепенно стали создавать справочник квалификационных требований по областям и видам деятельности. Соответственно, для каждой области и вида деятельности определены требования к профилю образования, к знаниям, умениям. В настоящее время имеется 32 области, которые характеризуют в целом всю систему госуправления, если ее посмотреть на срез, то существует, например, сельское хозяйство, энергетика, таможенное регулирование, то есть каждый орган сгруппирован по этим областям. Соответственно, под этот справочник государственным органам мы рекомендуем создавать базу оценочных инструментов, которые должны пройти экспертное обсуждение, поддерживаться в актуальном состоянии и быть загружены как во внутренние ресурсы, так и в единую информационную систему. Конечно, нужно постоянно это все поддерживать в актуальном состоянии. И работа на самом деле очень большая и требует серьезных ресурсов, но мы в этом направлении постепенно движемся.

Также актуальной является стыковка наших квалификационных требований с профессиональными стандартами. Это тоже тема, которая пока у нас находится в проработке. В законодательстве прописано, что профстандарты не распространяются на государственных служащих. Вместе с тем, мы прекрасно понимаем, что по похожим сферам деятельности мы должны обеспечить стыковку профстандарта (его содержания) с квалификационными требованиями. И та независимая система оценки квалификации, которая постепенно развивается у нас в стране с принятием закона о независимой оценке квалификации, в перспективе тоже должна дать возможность учитывать те результаты, которые гражданин получил, для того, чтобы рассматривать это при поступлении на службу. Но это уже такая далекая перспектива. Соответственно, процедура отбора на госслужбу, в нашем понимании, видится в том, чтобы изменить технологию прохождения оценки и внедрить этот централизованный блок заданий. Также необходимо в определенной степени создать возможности для госорганов для более активного применения информационных технологий в этой сфере. Мы такую работу сейчас проводим, соответствующий законопроект мы подготовили.

Также хотел бы обратить внимание, что у нас, если говорить в целом про отбор кадров, Федеральный закон № 79 в недостаточной степени регулирует вопрос привлечения кадров на госслужбу. Если для коммерческого сектора есть понимание проактивного поиска, то для кадровых служб федеральных и субъектов органов в настоящее время такой обязанности нет. Во многом это делается в инициативном порядке, но нормы, которые бы прописывали это, не установлены. Соответственно, необходимо также в Федеральном законе № 79 в статье про кадровую работу предусмотреть норму о необходимости работы по привлечению кадров. Здесь речь идет прежде всего о работе с образовательными организациями, о работе по организации стажировок и практик молодежи, о

заключении договоров на обучение с последующим обязательным прохождением службы. Мы в прошлом году проводили мониторинг и увидели, что в целом у нас реально очень большое количество органов, которые работают с образовательными организациями, заключают соглашения, организуют практики, стажировки студентов. Это является одним из основных источников пополнения кадрами в силу того, что не всегда можно заинтересовать специалистов со стажем в поступлении на службу, особенно на те должности, где не очень высокая заработная плата, а молодежь в целом достаточно активно приходит. И в целом те кадровые проекты, которые нацелены на поиск и привлечение молодежи, мы поддерживаем и считаем, что это требует тоже определенного, может быть, точечного, аккуратного нормативного оформления.

Следующий важный вопрос, о котором я хотел бы сказать, – это оценка кадров, процедура аттестации. Мы провели работу по совершенствованию (подготовили проект закона), по изменению процедуры аттестации. Но здесь самое, наверное, основное, на что хотел бы обратить внимание – это норма, которую мы предложили, о введении возможности назначения на вакантную должность служащего по итогам аттестации, то есть прямая норма по назначению. В настоящее время такой нормы нет, фактически есть только норма, что по итогам аттестации можно быть включенным в кадровый резерв с последующим назначением, а прямое назначение невозможно. Это приводит к тому, что фактически госорганы, понимая то, что им нужно какого-то госслужащего повысить, проводят конкурс стандартный. Граждане приходят на этот конкурс в надежде, что их возьмут, а госорган понимает, что он вынужден провести этот конкурс, для того чтобы назначить этого человека. Мы, естественно, осознаем всю нелепость этой ситуации. Мы все-таки считаем, что здесь нужно посмотреть правде в глаза. Мы должны понимать, что есть ситуации, когда госорган готов брать с улицы, со стороны (внешний отбор, открытый отбор), а есть ситуации, когда госорган осознанно понимает, что на эту должность никто другой, кроме как внутренний кандидат, не подойдет. И зачем давать ложные установки вовне, если мы понимаем, что мы все равно хотим взять внутреннего кандидата? В связи с этим я думаю, что норма, которая дает возможность для назначения по итогам аттестации, будет поддержана. Такие нормы существуют в законах, которые регулируют военную службу, службу в правоохранительных органах, поэтому я думаю, что такая аналогия вполне уже созрела, и мы ее должны имплементировать.

Следующий очень сложный вопрос, который вызывает очень много дискуссий, – это ежегодная оценка деятельности служащего. Мы рискнули, написали наши предложения о том, чтобы раз в год происходила текущая оценка результатов деятельности служащего. Если вы посмотрите Федеральный закон № 79, то увидите, что там есть норма о том, что раз в год составляется годовой отчет, но там четко не прописано, как эта процедура происходит. Не хочется просто исходить из того, что это все должно быть формально, но мы понимаем следующее – что хотя бы один раз в год непосредственный руководитель должен задуматься о статусе своего подчиненного, о том, какие у него перспективы карьерного роста, в части необходимости прохождения обучения, и что в целом его может

ожидать, какую оценку один раз в год ставит непосредственный руководитель своему подчиненному. Мы понимаем, что у руководителя госоргана может недостаточно качественно проводиться аттестация. Где-то про человека могут забывать и несколько лет не вспоминать, а система мотивации требует все-таки, чтобы каждый служащий четко понимал отношение к нему, что он делает не так, если он что-то делает не так. Потому что если это умалчивается, то это тоже формирует неправильное поведение и является не совсем корректным. Поэтому мы, исходя опять же из зарубежного опыта, полагаем целесообразным такую процедуру предусмотреть.

Нет задачи создать систему громоздких показателей, при которых мы возложим на органы непосильное бремя. Здесь вопрос именно в том, что если такие показатели могут быть установлены, госорган вправе их установить, а если он не может, то тогда это в большей степени будет субъективная оценка, но она должна накапливаться. То есть, ежегодные отчеты должны накапливаться для того, чтобы к аттестации уже у нас было 3 отчета, и мы видели, что за 3 предшествующих года у нас есть четкое понимание, какие есть претензии или нет претензий к служащему. И во многом, наверное, мы должны трансформировать аттестацию не в карательный инструмент, который часто используется для того, чтобы избавиться от человека, а именно в инструмент мотивации. Поэтому мы расширили количество оснований для направления на обучение по итогам аттестации. Потому что сейчас звучит, что служащий не справляется, и он должен пойти поучиться. А именно с точки зрения – не что он не справляется, а он хорошо работает, но для дальнейшего роста ему должно быть рекомендовано пройти обучение для того, чтобы двигаться вперед. Могу сказать, что на сайте министерства у нас есть большое количество разных методик оценки. Мы руководствовались наиболее общей методикой, которая не ставит задачу избыточно нагружать госорганы.

Следующий вопрос, о котором тоже хотел бы несколько слов сказать – это мотивация. Здесь уже звучали вопросы относительно и классных чинов, и отпусков, и много чего другого. Но понятно, что по классным чинам тоже часто приходят запросы из субъектов Российской Федерации, почему классные чины не учитываются. В первоначальной редакции Федерального закона № 79-ФЗ была норма о том, что устанавливаются отношения чинов федеральных с чинами субъектов Российской Федерации. Но данная норма была исключена, потому что такой проект указа Президента Российской Федерации неоднократно рассматривался, однако так и не был издан. Прежде всего, был основной вопрос: с чем соотносить классные чины действительного госсекретаря, который присваивается главой государства. То есть, с какими чинами на региональном уровне он должен соотноситься? И когда были предложения о том, чтобы соотнести это с чинами, которые присваивает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, то здесь возникал вопрос относительно того, насколько это корректно. Но я думаю, что в целом мы должны искать какой-то выход из этой ситуации. Уж если говорить о соотношении между субъектами Российской Федерации, это однозначно, я думаю, такое соотношение можно сделать. То, что

касается соотношения федерального, то здесь надо подумать. Уверен, что выход из этой ситуации есть, и он требует дополнительного обсуждения.

То, что касается вопроса относительно стажа больше 15 лет, мы поддерживаем эту идею. В некоторых наших проектах тоже были такие предложения. Потому что, действительно, сейчас человек, который проработал больше 15 лет, у него уже мотивационные в этой части пропадают стимулы, потому что он уже надбавку никакую больше не получает. Эту линейку можно было бы немножко растянуть, сделать немножко в другом формате.

Мы прекрасно понимаем, что, наверное, одним из таких основных стимулов для служащих является повышение оплаты труда. Этот вопрос тоже находится под пристальным вниманием министерства. Мы в рамках предыдущей и действующей «дорожной карты» соответствующие предложения прорабатываем. И в принципе определенное движение в этом направлении есть. Если вы посмотрите нормы федерального бюджета, который принят, то соответствующие ассигнования на эти цели заложены. В настоящее время решается вопрос о том, каким образом это будет оформлено в целом. Этот вопрос находится под самым пристальным вниманием государственных органов.

Важным аспектом является также и нематериальная мотивация служащих. В начале этого года мы впервые выпустили методические рекомендации по нематериальной мотивации служащих, направили их во все субъекты Российской Федерации, во все государственные органы. Я думаю, что те подходы, которые заложены в этих рекомендациях, в целом должны создать условия для того, чтобы были обеспечены и комфортные условия прохождения службы, и возможность признания результатов служащих. Немаловажную роль мы также отдаем мероприятиям, которые связаны с популяризацией здорового образа жизни и спорта. Многие субъекты Российской Федерации информируют нас о проведении спортивных мероприятий, которые направлены на командное образование, на то, чтобы повысить сопричастность госслужащих к работе, к пониманию ее важности. Необходимо контактировать не только с 9 до 18 часов, но и в свободное время тоже общаться и в определенной степени снимать те бюрократические барьеры, которые могут влиять на качественное взаимодействие на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне федеральных структур.

Несколько слов хочу сказать о профессиональном развитии. Здесь у нас в этом году получен очень серьезный результат. Все подзаконные акты, которые вытекают из соответствующей статьи по профессиональному развитию, были приняты. Это Указ Президента о профессиональном развитии, Положение о наставничестве, Положение о стажировках, Положение об образовательном сертификате на государственной службе. И фактически можно говорить о том, что в целом правовое оформление нового института профессионального развития служащих завершено, и сейчас стоит задача в основном в реализации новых норм.

Мы сейчас ведем работу по созданию информационного ресурса. Минкомсвязь России работает над тем, чтобы запустить такой информационный ресурс. Прежде всего, основной вектор изменений

заклучался в том, что до тех изменений, которые были внесены в статью о профессиональном развитии, было просто дополнительное профессиональное образование, и мы ограничивались тем, что повышение компетентности реализуется через обучение в образовательной организации. Очевидно, что на современном этапе развития технологий управления образовательная организация может быть только частью системы профессионального развития, потому что очень большую роль играют непосредственно обучение на рабочем месте, передача опыта от более компетентных служащих к новичкам, мероприятия, которые не попадают под систему ДПО, то есть семинары, тренинги, интерактивные курсы и много чего другого. Все эти элементы были заложены в стажировки, потому что система стажировок существовала де-факто, но де-юре она была оформлена только в этом году. Это тоже очень важный элемент профессионального развития, когда через обмен опытом, через поездки в другие регионы, в другие государственные органы может произойти обмен знаниями. Соответственно, в этом аспекте мы в определенной степени продвинулись. И я думаю, что сейчас основная задача – это качественное правоприменение.

Хотел бы рассказать про то, что мы в последние годы регулярно проводим конкурс лучших кадровых практик на государственной и муниципальной службе. У нас такой конкурс проходит с участием всех федеральных государственных органов, всех субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Каждый год на конкурс регулярно поступает порядка 250 заявок. Есть независимое жюри, которое оценивает. И на сайте министерства вы можете посмотреть раздел «Конкурс лучших кадровых практик» по 10–15 номинациям. Там есть лучшие практики, которые достойны того, чтобы они были тиражированы в субъекты Российской Федерации и государственные органы. Эти материалы доступны в открытом формате, они могут быть задействованы как для обучения, так и для экспертной оценки. Мы каждый год выбираем разные площадки для проведения этой процедуры, чтобы никому не было обидно, что мы проводим все время в одном месте.

Соответственно, для учета в работе на сайте министерства по всем основным аспектам кадровой работы, о которых я говорил, доступны методические рекомендации, которые можно использовать при адаптации тех или иных технологий в деятельности госорганов. И я очень надеюсь, что с их использованием кадровые службы в целом при определенном внутреннем стимуле и желании внедрить современные технологии, с использованием действующего законодательства способны это реализовать. Для этих целей мы каждый год реализовываем проект по обмену опытом. У нас порядка 700 представителей кадровых служб ежегодно участвуют в межведомственных стажировках как между федеральными органами, так и между субъектами Российской Федерации. Посещают те площадки, которые являются победителями лучших кадровых практик. И там для них проходит обучение, проходят семинары для того, чтобы каким-то образом передать тот позитивный опыт, который есть у кадровых служб, которые победили в конкурсе, для дальнейшей адаптации и внедрения.

## Презентация Д.В. Баснака на тему «Актуальные вопросы развития государственной гражданской службы Российской Федерации. Законотворческий и методологический аспекты»

«Все, кто приходит на государственную или муниципальную службу решать насущные проблемы граждан, конечно же, должны соответствовать самым строгим профессиональным требованиям»

*Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2019 года*



Указ Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 года № 288  
«Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019 - 2021 годы»



Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 июля 2019 года № 1646-р  
План мероприятий ("дорожная карта") по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019 - 2021 годы



Выработка государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере гражданской службы направлены на организацию работы по управлению кадрами по следующим ключевым процессам:

- Комплектование кадров (отбор посредством конкурса и кадровый резерв);
- Оценка кадров на всех этапах прохождения службы;
- Профессиональное развитие гражданских служащих;
- Мотивация гражданских служащих;
- Формирование основ профессиональной культуры и механизмы противодействия коррупции.

| 2

### РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА ПРАКТИКИ ОТБОРА КАНДИДАТОВ НА ЗАМЕЩЕНИЕ ДОЛЖНОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В 2018 – 2019 ГОДАХ



Министерство труда  
и социальной защиты  
Российской Федерации

| Число лиц, подавших документы для участия в конкурсах на замещение вакантной должности гражданской службы |                                                                      |                                                                        |                        |                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------|---------------------------------------------------|
| ВСЕГО<br>(тыс. чел.)                                                                                      | из них, %                                                            |                                                                        |                        |                                                   |
|                                                                                                           | государственные гражданские служащие данного государственного органа | государственные гражданские служащие из других государственных органов | муниципальные служащие | граждане Российской Федерации (внешние кандидаты) |
| 128,0                                                                                                     | 33,2                                                                 | 12,7                                                                   | 3,0                    | 51,1                                              |

Пункт 2 плана:  
обобщение практики отбора кандидатов на замещение должностей гражданской службы и подготовка предложений по совершенствованию соответствующей нормативно-правовой базы

**Половина претендентов на участие в конкурсе – граждане.  
Это характеризует интерес к гражданской службе и ее престиж**

| 4

### ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕТОДОВ ОТБОРА – УСЛОВИЕ ЕГО ОБЪЕКТИВНОСТИ



Министерство труда  
и социальной защиты  
Российской Федерации

| III. Оценка кандидатов в ходе конкурсных процедур на замещение вакантной должности |                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                              |                              |                    |               |                                |                              |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------|--------------------|---------------|--------------------------------|------------------------------|
| Должности государственной гражданской службы                                       | Число лиц, подавших документы для участия в конкурсах на замещение вакантной должности гражданской службы (тыс. чел.) | Число кандидатов, прошедших оценку в ходе конкурсных процедур                                                                                                                                                                                                                                              |                              |                              |                    |               |                                | Психологическое тестирование |
|                                                                                    |                                                                                                                       | методами, предусмотренными единой методикой проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2018 г. № 397 |                              |                              |                    |               |                                |                              |
|                                                                                    |                                                                                                                       | Тестирование                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Индивидуальное собеседование | Подготовка проекта документа | Написание реферата | Анкетирование | Проведение групповых дискуссий |                              |
|                                                                                    |                                                                                                                       | %                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | %                            | %                            | %                  | %             | %                              |                              |
| ВСЕГО                                                                              | 128,0                                                                                                                 | 72,6                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 76,7                         | 4,0                          | 2,5                | 3,6           | 1,0                            | 9,5                          |

27. Принятие решения конкурсной комиссией об определении победителя конкурса без проведения очного индивидуального собеседования конкурсной комиссией с кандидатом не допускается.

**НЕОБХОДИМОСТЬ ПОВЫШЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИЙ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ КАДРОВЫХ СЛУЖБ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КАЧЕСТВЕННОЙ ОЦЕНКИ**

5

### ОЦЕНКА ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ И ЛИЧНОСТНЫХ КАЧЕСТВ – ИНДИКАТОР ПРОФЕССИОНАЛИЗМА И КОМПЕТЕНТНОСТИ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ, А ТАКЖЕ ПЕРСПЕКТИВ ИХ РАЗВИТИЯ



Министерство труда  
и социальной защиты  
Российской Федерации

| IV. Эффективность оценки кандидатов и принятия решений по результатам конкурса на замещение вакантной должности |                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                          |                            |                                    |             |                                 |                                                        |                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------|------------------------------------|-------------|---------------------------------|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Должности государственной гражданской службы                                                                    | Число кандидатов, принявших участие во II этапе конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                          |                            |                                    |             |                                 |                                                        |                                                                                              |
|                                                                                                                 | ВСЕГО (тыс. чел.)                                                                                                              | из них прошли оценку профессиональных и личностных качеств, предусмотренных единой методикой проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2018 г. № 397, (%) |                          |                            |                                    |             |                                 | в том числе, (%)                                       |                                                                                              |
|                                                                                                                 |                                                                                                                                | Стратегическое мышление                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Командное взаимодействие | Персональная эффективность | Гибкость и готовность к изменениям | Лидерство   | Принятие управленческих решений | Признанных конкурсной комиссией победителями конкурсов | Рекомендованных конкурсной комиссией для включения в кадровый резерв государственного органа |
| <b>ВСЕГО</b>                                                                                                    | <b>100,0</b>                                                                                                                   | <b>35,9</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>37,0</b>              | <b>41,1</b>                | <b>38,7</b>                        | <b>18,8</b> | <b>17,8</b>                     | <b>25,0</b>                                            | <b>33,6</b>                                                                                  |

Охват меньше 100%

Профессиональные и личностные качества (компетенции) для всех категорий и групп должностей

Средняя эффективность конкурса 1/4

Избыточность кадрового резерва

6

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПОРЯДКА ОТБОРА И ПРОХОЖДЕНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ



Министерство труда  
и социальной защиты  
Российской Федерации

### ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

«О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в части совершенствования отбора и оценки кадров для замещения должностей государственной гражданской службе Российской Федерации)



#### ВОПРОСЫ, ТРЕБУЮЩИЕ РЕШЕНИЯ:



Специализированная оценка претендентов на соответствие квалификационным требованиям, профессиональным и личностным качествам, в том числе централизованно



Дифференциация возможностей должностного роста посредством расширения комиссионных форм оценки (аттестация наравне с конкурсом, целенаправленный кадровый резерв)



Заключение срочного служебного контракта на 5 лет с впервые поступающими на гражданскую службу



Расширение мотивации гражданских служащих, включая непрерывное профессиональное развитие по области и виду профессиональной служебной деятельности

7

## ПЛАНИРУЕМЫЕ ШАГИ ПО РАЗВИТИЮ СИСТЕМЫ ОТБОРА И ОЦЕНКИ НА ГРАЖДАНКОЙ СЛУЖБЕ



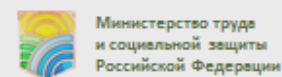
Министерство труда  
и социальной защиты  
Российской Федерации

2019 -2021  
годы

1. Актуализация квалификационных требований в соответствии с современными потребностями в качественном государственном управлении, включенных в справочник Минтруда России
2. Включение представителей советов по профессиональным квалификациям в состав конкурсных и аттестационных комиссий государственных органов в качестве независимых экспертов по областям и видам профессиональной служебной деятельности
3. Поэтапное внедрение процедур независимой оценки квалификации, осуществляемой в целях определения соответствия кандидатов на замещение должностей гражданской службы квалификационным требованиям по областям и видам профессиональной служебной деятельности
4. Актуализация образовательных программ высшего образования по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» и по иным направлениям подготовки (специальностям) в соответствии со справочником квалификационных требований Минтруда России
5. Цифровизация основных процессов кадровой работы на гражданской службе, в том числе осуществления профессионального развития гражданских служащих и оценки его результатов

8

## НОВАЯ МОДЕЛЬ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА И ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ



### **И.В. Рукавишникова**

Я прошу прощения, можно уточняющий вопрос? На вопросы, которые поставили субъекты, в большинстве своем Вы ответили в общих чертах. Вопрос, который остался без ответа, – это вопрос по поводу отпусков и начисления отпускных. Понимаю, может быть, это не совсем к Вам, но, тем не менее, выскажите свое мнение. И по оптимизации процедуры поступления на государственную службу, если можно.

### **Д.В. Баснак**

Хорошо. Спасибо. То, что касается оптимизации процедуры отпусков. Мы исходили из того, что, если за 10 дней необходимо, чтобы была обеспечена выплата, цель прежде всего – соблюсти гарантии самого служащего, чтобы он мог своевременно получить деньги, для того чтобы их потом использовать во время отпуска. Если мы говорим о том, что эта норма некомфортна для госорганов, то тогда мы должны понимать, что при ее исключении мы можем в определенной степени нарушать права служащих в части того, что они не получают деньги перед отпуском. Здесь, конечно, можно обсуждать движение этой нормы, ну, не за 10 дней, а за 5 дней, не за 5 дней, а за 3 дня, то есть это вопрос дискуссионный, и можно об этом подумать. Но все-таки гарантии того, что заблаговременно, за определенный разумный срок он должен получить это финансирование, эту выплату, конечно, очевидны.

То, что касается оптимизации процедуры поступления на службу, то, с нашей точки зрения, она заключается в том, чтобы снять с госорганов нагрузку по проведению оценки на базовые квалификационные требования. То есть, мы предлагаем в статье 12 Федерального закона № 79 выделить два уровня квалификационных требований – базовые и отраслевые. Базовые требования, единые для всех, – это те требования, которые должны оцениваться по единой методике, которая может быть утверждена

правительством или уполномоченным органом, и к ней должен быть предусмотрен единый инструментарий оценочных заданий. Это должны быть оценочные задания как на знания, так и на личностные качества. И мы по итогам проведения этой оценки на базовые требования должны дать госоргану четкую иллюстрацию кандидата как в части общих знаний, которые необходимы, для того чтобы поступить на госслужбу, так и его личного профиля. Дальше госорган должен сам принять решение о том, готов он взять этого человека или не готов, исходя из тех баллов, которые набрал данный кандидат по итогам такой оценки.

Во многом, конечно, можно обсуждать вопрос, насколько целесообразно вообще централизовывать процедуру конкурса. Но мы пока с этими идеями не выходили. Я бы не стал торопиться, потому что нам пока нужно двигаться постепенно в части именно создания базы оценочных заданий и уже потом ее легитимизации. Потому что на методическом уровне у нас все эти вещи прописаны, все они направлены в кадровые службы, и кадровики всем этим пользуются. Но дальнейшее ее развитие требует создания общероссийской базы оценочных заданий, ее оформления и определения полномочий органов по ее администрированию для того, чтобы это все было в рамках стабильной системы. Потому что вы прекрасно понимаете, что методические рекомендации сейчас такие, изменилась ситуация – они могут вообще потерять свою актуальность. Поэтому для нас, конечно, важно, чтобы, прежде всего, нормативное регулирование было совершенным и учитывало все эти аспекты.

***А.А. Гришковец,** ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса, профессор Института государства и права РАН, д-р юрид. наук*

Дмитрий Валерьевич, с большим интересом прослушал Ваш доклад. Но мне кажется, что существует проблема, которую Вы, видимо, в силу каких-то причин не осветили. Это широкое распространение практики заключения срочных служебных контрактов. Законодатель, к сожалению, нечетко фиксирует, в каких случаях можно это делать, и все это приводит к тому, что нарушается принцип стабильности госслужбы. Это первый вопрос.

Второй вопрос. Вы совершенно справедливо говорили о необходимости изменений в сфере оплаты труда. Но есть такая проблема, что сейчас сложилась очень большая диспропорция между теми, кто замещает руководящие должности, и исполнителями. За счет чего это делается? За счет того, что существует понятие премии за выполнение заданий особой важности и сложности. И вот за счет этого руководители получают очень большое вознаграждение. Скажем, в Министерстве финансов люди получают на уровне замминистра, начальника департамента 2 миллиона, 3 миллиона, тогда как остальные, замещающие более низшие должности... В общем, как-то это не очень, скажем так, хорошо воспринимается людьми. Мне кажется, что это серьезная проблема, и надо подумать над этим.

### **Д.В. Баснак**

Абсолютно правильные, актуальные вопросы поставлены здесь. То, что касается срочных контрактов, я скажу так, что у нас действительно статья по основаниям для заключения срочных контрактов предусматривает (часть 1 статьи 4) норму о том, что у нас срочные контракты могут заключаться со служащими, замещающими отдельные должности, к примеру, «руководители», и должности категорий «помощники», «советники». Статья, конечно, неконкретная, и в практике правоприменения действительно возникают ситуации, когда непонятно, по каким причинам с таким служащим заключается срочный контракт. У нас есть даже госорганы, где вообще весь руководящий состав находится на срочных контрактах. И, конечно, это вызывает определенную нервность в целом в коллективе, потому что человек каждый год ждет, уволят его, не уволят, он как бы на крючке постоянно находится. И это, конечно, снижает до определенной степени его свободу в плане профессиональной реализации. То есть, конечно, есть такие риски.

В проекте, который мы внесли буквально вчера-позавчера в Правительство, мы предлагаем вообще эту норму ограничить актом по перечню должностей, который определяется Президентом, и актом субъекта Федерации. Есть вообще вопрос о том, что, может, вообще отказаться от этой нормы, сказать, что давайте мы ее уберем. Но я думаю, что самый сбалансированный подход это вот такой вариант, который будет, во всяком случае, ограничивать такое волюнтаристское распространение этой нормы. Соответственно, если эта идея будет поддержана, то мы будем очень рады эту норму внести.

А вообще я сторонник того, что мы должны, когда будем задумываться о совершенствовании в целом института госслужбы, еще раз пересмотреть основания заключения срочных контрактов и бессрочных контрактов в части определенных категорий лиц, находящихся на службе. Потому что у нас сейчас получается? Человек, который пришел на службу вчера, победил в конкурсе, и с ним заключен бессрочный контракт, обладает ровно таким же правовым статусом, что и человек, который проработал на службе 10 лет. Вот я, допустим, считаю, что это очень несправедливо, потому что у нас процедуры конкурсные могут быть совершенно разные с точки зрения глубины и качества. Поэтому здесь необходимо все-таки пересматривать это положение и исходить из того, что у нас должны быть служащие, которые отработали больше 5 лет, зарекомендовали себя с профессиональной точки зрения, они должны все-таки иметь больше гарантий для сохранения в системе и иметь немного другой статус, чем те служащие, которые еще не имеют достаточного стажа и только пришли на службу. В этой части, конечно, целесообразно в целом подумать о дифференциации кадрового состава на эти несколько уровней.

То, что касается материального стимулирования. Вы сказали про премии. Я могу только прокомментировать то, что мы об этой проблеме знаем и понимаем, что есть определенные сложности и практика складывается не всегда позитивно. И с нашей точки зрения, конечно, необходимо увеличивать долю должностного оклада и долю гарантированных выплат в структуре денежного содержания. И об этом

неоднократно отмечал Президент в соответствующих указах. Поэтому в этой части мы работу ведем для того, чтобы ситуацию, о которой Вы сказали, исключить на практике.

**Н.И. Лукьянова,** заместитель начальника отдела государственного строительства Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Дмитрий Валерьевич, спасибо большое за такое содержательное выступление. Видно, что идет большая работа. У меня два вопроса.

Первый вопрос касается такой проблемы, как сохранение квалифицированных кадров, имеющих многолетний опыт работы на гражданской службе. У нас в управлении такая проблема стоит. Федеральный закон № 79 позволяет по решению представителя нанимателя продлять служебный контракт гражданским служащим, занимающим должности категории «руководители» высшей группы, до 70 лет. Но известно, что костяк в госслужбе, квалифицированные кадры, они замещают должности и «специалисты» высшей группы. Как эта проблема будет решена? Потому что, достигая 65 лет, люди вынуждены уходить с госслужбы, это большая проблема, приходится переводить людей на трудовой договор, если есть такая возможность. Это в лучшем случае, а то и увольняют высококвалифицированные кадры.

И еще. У меня все-таки осталось какое-то непонимание того, что такое ежегодная оценка, чем она отличается от того, что есть сейчас, когда руководитель может по результатам годового отчета составить свое мнение о служащем, о его перспективах, каждый год это мнение составлять и в мотивированном отзыве к аттестации это мнение высказывать. Чем она кардинально отличается, ежегодная оценка?

**Д.В. Баснак**

Я готов пояснить. По первому вопросу – то, что касается 70 лет. Я могу так прокомментировать действующую норму: законодатель, когда установил пороговое значение – 70 лет, допустив определенное исключение для высшей группы категории «руководители», исходил из того, что именно эта категория является особой категорией лиц, которая действительно обеспечивает реализацию управленческих, властных полномочий, и те лица, которые на этих должностях находятся, они обладают действительно большим опытом, знаниями и подтверждают это через то, что их назначили на соответствующие должности. Когда мы говорим в целом, у нас не только категория «специалисты», у нас может быть и «обеспечивающие специалисты», можно про разные категории говорить, что, действительно, люди с большим стажем и большим опытом, и они способны работать. Но в целом, я так понимаю, что это такая общая норма, что, по большому счету, если рассматривать большие категории, то большинство людей к 70 годам уже не совсем готовы к тому, чтобы в таком ритме работать. Понятно, что есть определенные исключения. Есть те, кто действительно и в 70, и в 80, и в 90 в строю, такие есть, поэтому общая

норма так и прописана. Конечно, если говорить в целом о специалистах, то у нас же есть разные группы.

### ***Н.И. Лукьянова***

Высшая группа – это специалисты, это начальники отделов и действительно реально работающие люди. Почему бы для них тоже такое исключение не сделать. Это же касается, по решению представителя нанимателя, наиболее ценных сотрудников. Люди уходят в 65 лет на пенсию. И мы лишились уже несколько сотрудников, которые незаменимы. Да, приходят молодые кадры, хорошо, что этому уделяется такое внимание, но для этих людей мы ничего не можем сделать. Найдите механизмы.

### ***Д.В. Баснак***

Высшая группа представлена только в отдельных органах, специалисты высшей группы. Это Совет Федерации, Государственная Дума, Администрация Президента, а в министерствах таких нет должностей по реестру. Этот вопрос поднимался. Совсем недавно в Госдуме была инициатива, которая потом была снята, – ввести тоже такую же норму для главной группы категории «руководители». А когда мы стали это обсуждать, ведь главная группа категории «руководители» – это, прежде всего, руководители территориальных органов, а они у нас подпадают под ротацию. И возникает вопрос: человеку 70 лет и он должен будет куда-то ехать? Давайте мы подумаем об этом.

То, что касается ежегодной оценки, то здесь, прежде всего, вопрос в чем? В том, что сейчас по действующим нормам составление годового отчета не является основанием для проведения внеочередной аттестации. У нас получается как? Внеочередная аттестация у нас возможна только по соглашению сторон. Даже если в целом стоит задача о том, чтобы продвинуть человека, включить его в кадровый резерв, то по общему правилу мы ждем аттестацию, которая будет раз в 3 года. Если мы недовольны, как человек работает, и не первый год уже руководитель составляет годовой отчет и видит, что негативные результаты, хочет провести эту аттестацию для того, чтобы рассмотреть вопрос о том, чтобы, может быть, понизить в должности, у нас сейчас таких оснований в целом вообще нет по закону. То есть, получается, что он вынужден искусственно искать какие-то основания по дисциплинарке, чтобы этого человека как-то принудить к тому, чтобы он уволился. А процедура должна быть более прозрачная. То есть, годовая оценка прошла, и если руководитель считает, что есть определенные претензии, то нужно, чтобы в отношении этого человека была возможность провести аттестацию.

Мы не вносили норму, чтобы по итогам этой аттестации можно было человека уволить. Мы исходили из того, что проходит аттестация, и если по ее итогам выявляется, что есть какие-то претензии к человеку, то ему могут дать, условно говоря, испытательный срок на выход, фактически год, полгода. Мы говорим: «Следующая аттестация через год. Если ты не справляешься, то мы можем с тобой прекратить отношения. Тебе нужно активизировать свою работу, изменить каким-то образом тот формат, в котором ты работаешь». То есть, сейчас таких норм нет, и получается, что

сейчас этот годовой отчет хотя и составляется, но не очень понятно, что с ним дальше делать. Он не может быть положен в основу каких-либо правовых действий. Поэтому мы предлагаем этот годовой отчет более четко связать с аттестацией, но опять же, если эта идея будет поддержана. Тогда, действительно, ежегодная оценка приобретет цель: или мы понимаем, что мы довольны служащим, он прошел хорошо оценку, мы провели ежегодную оценку и можем выйти на внеочередную аттестацию, чтобы его повысить; если недовольны, значит, мы можем его понизить. Нужно как-то развязать руки госоргану в этой части. Опять же, понимаем прекрасно, что любое оружие может быть использовано, как говорится, и в мирных, и во вредных целях.

**С.Л. Постников,**                    *заместитель            начальника*  
*Аналитического управления Аппарата Совета*  
*Федерации*

Уважаемые коллеги, начну с тех проблем, которые находятся на уровне нормативно-правовых актов, ключевых указов Президента РФ.

Вот вопросы соотношения классных чинов. Да, все регионы поднимают вопрос перехода из территориальных органов в органы субъектов Российской Федерации и, наоборот, из субъектов Российской Федерации в федеральные. Проблемы, сроки и так далее. Я вспоминаю свою поездку лет 10 назад, может, даже побольше, в Корякский автономный округ на Камчатке. Население округа – 34 тысячи человек. Все органы, которым положено быть в субъекте Российской Федерации, там присутствуют. Соответственно, есть закон о государственной гражданской службе. Соответственно, есть должности государственной гражданской службы – действительные государственные советники разных классов данного субъекта Российской Федерации. Еще раз напоминаю: 34 тысячи человек. Что делать в этой ситуации? Эффект масштабирования – это первая проблема. Кто служил в армии в старые советские времена, помнит, были округа первого разряда, второго разряда. Это означало просто зависимость от масштабов задачи этой единицы. Соответственно, была своя система реестра должностей, будем так говорить, соответственно, их званий. То есть, просто перенести автоматически, во-первых, нереально, это кому-то будет обидно, кто-то будет недооценен. Потому что сравнивать Санкт-Петербург и какую-то из наших малочисленных республик, при этом приравнивать их по классным чинам - сложно.

Но это одна проблема. Есть вторая проблема. Давайте посмотрим линейку. Я бы ее построил так: реестр должностей, классные чины, дальше у нас идут должностные оклады и пенсия. То есть, финансирование. Кто финансирует всю эту линейку в субъектах Российской Федерации? Бюджет субъекта Российской Федерации с помощью субсидий, трансфертов и всего остального, что дает Минфин России. Переходим на единую систему. Как это будет решаться? Единая система пенсионного обеспечения всех субъектов Федерации? Единая система должностных окладов? Можно ли это сделать? Понимаете, этот вопрос очень сложный. Если просто решать только задачу приравнивать звания и погоны, то это не сложно. Я не говорю о том, что вернуться к табелю о рангах, как в Российской империи, чтобы независимо от того, где ты работал, в губернии или в Санкт-Петербурге, в министерствах, табель была единая. Но это очень сложный вопрос.

Вы знаете, сколько было передраг, споров, когда решались задачи приравнивать чины между разными видами государственной службы – правоохранительные органы, Министерство обороны? Даже там сейчас существует разница. Просто могу сказать, что, например, в армии генерал-майор – это не действительный государственный советник 3-го класса, это государственный советник Российской Федерации 1-го класса. А в других ведомствах соотношение другое. То есть, это проблема, которая будет

чрезвычайно сложна, и вот здесь надо просто оценить, насколько важность, авторитеты классных чинов в субъекте Российской Федерации, за которые там чиновники борются, важна для того, чтобы их сравнивать на федеральном уровне. Или тогда система государственной службы должна быть едина, неделима и экстерриториальна. Это первый вопрос.

Второй вопрос, на котором я хотел бы остановиться – это так называемая линейка должностей. Мы рассматриваем вопросы конкурсного отбора, аттестации, всех процедур. Что я посчитал? Вот посмотрите. Сколько надо пройти должностей, чтобы от лейтенанта или от первой должности, которая есть в данном ведомстве и требует высшего специального образования, дойти до полковника? Как правило, это замначальник отдела, в Правительстве я имею в виду, Государственной Думе, Совете Федерации, замначальника департамента – в Администрации. Чтобы пройти снизу до полковника, в Администрации надо пройти 5 должностей, в Правительстве – 6 должностей, в Государственной Думе – 7 должностей, в Совете Федерации – 9 должностей, в федеральном министерстве – 10. Это федеральный уровень. При этом, например, в Государственной Думе вообще нет категории «старшая группа должностей» и категории «специалисты». Зато в Совете Федерации и Государственной Думе есть просто консультанты, ведущие консультанты, главные консультанты, просто советники, ведущие советники, главные советники. Это высший федеральный уровень. Что это означает? Давайте посмотрим, как написано в законе. Аттестация проводится раз в 3 года. По результатам аттестации человек включается в резерв для назначения на вакантную должность, которая в течение этих 3-х лет образуется. Просто давайте посмотрим. 9 должностей по 3 года – 27 лет. Через 27 лет молодой выпускник, если его взяли на должность специалиста 1 разряда, куда его можно взять сразу, доходит, если все правильно, то есть, не перескакивая, до нужной должности. Но человеку уже за 50.

Вот вы говорите, хорошо, по результатам аттестации человека назначили, значит, следующая аттестация через 3 года, и человек пойдет по этой лестнице. Это проблема для многих людей, которые находятся в рамках системы. Со стороны можно взять. Со стороны требования, я не знаю, какие. Как вы понимаете, я достаточно долго, больше 40 лет на государственной службе. Требований к ведущим, старшим и младшим должностям по стажу государственной службы при конкурсе нет. Я понимаю, ладно, 2 года – главная должность, а вспомните, какие должности в территориальных органах на местах. Там же главные должности – это очень высокие должности. То есть проблема: проще прийти на государственную службу со стороны, отвечая формальным требованиям, чем продвигаться в рамках государственной службы. Ну, на примере Москвы я не буду говорить, что происходит, но даже там, если со стороны пришел, ты можешь сразу на любую должность претендовать. Но если ты попал в систему, ты должен идти по ступеням. Конкурс, когда хочешь переброситься в системе или в ведомстве через несколько должностей – это практически исключено. Эту проблему тоже надо решать.

И что я хотел еще по такому вопросу. Сейчас разрабатываются вопросы реорганизации оплаты труда. Наверное, для того, чтобы люди

были заинтересованы в продвижении по всем линиям, даже в последовательном движении, я думаю, что все-таки следует увеличить соотношение между окладом за классный чин и должностным окладом. Если вы посмотрите армейскую тарифную систему, за звание это практически 40% от оклада по должности. Тогда, понимаете, человек будет держаться за службу, будет заинтересован в продвижении и в прохождении по этой ступени. А сейчас, вы понимаете, оклад по классному чину не входит в суммарную оплату, то есть это все разделено. То есть, классный чин, конечно, красиво звучит, заинтересовывает людей, но его весовая категория в государственной службе, мне кажется, несколько обесценена. Это важное направление. Это будет как один из элементов заинтересованности в длительном нахождении на государственной службе. И присвоение классного чина можно на определенных должностях на ступень выше предусмотреть, потому что, действительно, среднее звено надо удерживать, чтобы не столкнуться с тем, что у нас было в 1990-е годы, когда оказалось полностью выбитым среднее звено на всех видах службы. Спасибо большое за внимание.

### ***Д.В. Баснак***

Просто коротко прокомментирую. То, что касается реестра. Действительно, есть сложности, потому что у нас, к сожалению, реестр должностей сейчас – это, наверное, не тот реестр, который нам бы всем хотелось видеть. И в некоторых случаях мы видим, что у нас соотношение между должностями хромает, не совсем адекватно выстроено в системе, линейки можно было бы поменять, сделать более оптимальными. С научной точки зрения, есть такая работа, как грейдирование, и мы, по сути, наверное, в перспективе должны такое грейдирование провести и вообще пересмотреть то, как должен быть выстроен этот реестр. Это большая работа. Она делается не за один год. Но то, что ее нужно делать, это очевидно. И я думаю, что в перспективе мы к этому придем. Реестр, конечно, будет меняться, потому что если посмотреть на реестры должностей зарубежных стран, то, конечно, есть, что позаимствовать и как нашу систему сделать более совершенной.

То, что касается требований к стажу. Здесь, опять же, мы понимаем, что все это сложилось из-за того, что зачастую не всегда во все органы можно было найти людей, поэтому снизили эти требования к стажу. Не все, кстати говоря, субъекты Российской Федерации последовали примеру, который был сделан на федеральном уровне. Для многих субъектов Российской Федерации требования к стажу сохранились. И они считают, что нужно выдерживать эти аспекты. Тут опять же к вопросу, о котором мы говорим: какие у нас гарантии и правила поведения для новичков при поступлении на службу, и для тех, кто уже имеет большой стаж. Очевидно, что должны быть преимущества именно для тех, кто растет внутри системы, потому что мы говорим о карьерной службе, которая в целом должна обеспечить стабильность системы управления.









***А.М. Беляев, профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор социологических наук***

### ***О совершенствовании форм и методов профессионального развития государственных гражданских служащих***

Тема профессионального развития государственных гражданских служащих, как и любых специалистов вообще, представляется актуальной, потому что роль и позиции государства в современном мире определяют не только и не столько природные ресурсы, производственные мощности, а прежде всего люди, условия для их развития, самореализации и творчества каждого человека. И, тем не менее, каждый исторический период жизни общества и государства по-своему уникален, вносит определенное своеобразие во все социальные и экономические процессы и отличается только ему присущими особенностями. Институциональные, организационные, информационные, технологические, финансовые и другие особенности фиксируются с помощью действующего законодательства, традиций, социальных практик, и, таким образом, поддерживается порядок и относительная устойчивость государственных и общественных организаций, форм и методов их деятельности. Изменения, постепенно накапливающиеся в различных сферах жизни общества, создают предпосылки для перехода к новому качественному состоянию системы.

29 июля 2017 года принят Федеральный закон № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в части профессионального развития государственных гражданских служащих)», разработанный Минтрудом России. Изменения коснулись статей 62 и 63 Федерального закона «О государственной гражданской службе», новая редакция 62 статьи получила название «Профессиональное развитие гражданского служащего» вместо старого названия «Дополнительное профессиональное образование». Таким образом, на законодательном уровне (де-юре) внедрен новый подход к вопросу профессионального развития государственных гражданских служащих, предусматривающий получение ими новых и обновление имеющихся знаний, умений и навыков в течение всего периода прохождения государственной гражданской службы.

24 июня 2019 года Президент Российской Федерации подписал Указ «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы», одним из которых является внедрение новых форм профессионального развития гражданских служащих, в том числе предусматривающих использование информационно-коммуникационных технологий. Поиск новых форм профессионального развития гражданских служащих, отвечающих требованиям информационного общества и цифровой экономики, –

ключевая задача руководителей и кадровых служб государственных органов.

Часть 4 Положения о порядке осуществления профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 февраля 2019 года № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации», содержит перечень различных форм профессионального развития, в том числе:

- а) дополнительное профессиональное образование;
- б) семинары, тренинги, мастер-классы, иные мероприятия, направленные преимущественно на ускоренное приобретение гражданскими служащими новых знаний и умений;
- в) конференции, круглые столы, служебные стажировки, иные мероприятия, направленные на изучение передового опыта, технологий государственного управления, обмен опытом;
- г) самостоятельное изучение гражданскими служащими образовательных материалов, тематика которых соответствует направлению их профессиональной служебной деятельности и которые размещены на едином специализированном информационном ресурсе и иных информационных систем;
- д) образовательные курсы, доступ к которым предоставляется гражданским служащим в дистанционной форме, в том числе с использованием единого информационного ресурса и иных информационных систем.

Институциональные преобразования в области правового обеспечения процесса профессионального развития гражданских служащих требуют реализации на практике положений новых норм и правил (переход к ситуации де-факто). Следует признать, что здесь возникает целый ряд проблем, которые выдвигаются и обсуждаются экспертами и руководителями государственных органов на различных научных площадках.

Например, в январе текущего года на X Гайдаровском форуме прошла экспертная дискуссия, посвященная процессу перехода к непрерывному профессиональному развитию государственных служащих «Новые форматы профессионального развития госслужащих: национальный и глобальный контексты». Ключевая проблема дискуссии заключалась в том, чтобы в условиях, когда традиционная образовательная траектория (однажды и на всю жизнь полученное образование) больше не работает, найти ответ на вопрос: какими должны быть новые форматы подготовки и переподготовки госслужащих, чтобы их навыки и компетенции соответствовали требованиям и вызовам завтрашнего дня?<sup>2</sup>

Анализ доминирующих мнений и оценок экспертов, а также результаты других прошедших в этом году дискуссий позволяют выделить ряд ключевых проблем, которые возникают при реализации новых правовых норм и требований в области профессионального развития

<sup>2</sup> Гайдаровский форум – 2019 «Россия и мир: национальные цели развития и глобальные тренды». Экспертная дискуссия «Новые форматы профессионального развития госслужащих: национальный и глобальный контексты» // [https://gaidarforum.ru/upload/iblock/19d/Programma\\_GF\\_2019.pdf](https://gaidarforum.ru/upload/iblock/19d/Programma_GF_2019.pdf)

государственных гражданских служащих. Вероятно, наиболее острыми вопросами по обсуждаемой теме в последнее время становятся следующие.

1. Как обеспечить системный подход в реализации мероприятий непрерывного профессионального развития государственных гражданских служащих?

2. Как мотивировать гражданских служащих к непрерывному профессиональному развитию и саморазвитию?

3. Каким образом использовать систему детализированных квалификационных требований в новых форматах профессионального развития государственных гражданских служащих?

4. Как мероприятия по профессиональному развитию могут повысить качество управленческих практик взаимодействия государственных органов с гражданами и структурами гражданского общества?

Переход к новой модели профессионального развития гражданских служащих, структурная дифференциация и усложнение решаемых в этой области задач требуют от субъекта управления выбора научного подхода, адекватного текущей ситуации. Наиболее оптимальным представляется использование системного подхода. Так, А.Ю. Федоров, до октября 2019 года занимавший должность начальника Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров, считает необходимым предложить служащим государственного аппарата такие условия для постоянного развития и совершенствования знаний и умений, при которых это можно делать, не отрываясь от текущей деятельности. Для этого требуется создание системы, которая позволяет в постоянном режиме повышать свои навыки. Аналогичного мнения придерживается А.В. Сороко, директор Департамента государственной службы и кадров Правительства Российской Федерации, по мнению которого системный подход предоставит возможность каждому гражданскому служащему в течение всего периода прохождения гражданской службы своевременно обновлять имеющиеся знания, приобретать новые умения, а также развивать профессиональные и личностные качества в целях поддержания и повышения уровня квалификации для надлежащего исполнения своих служебных обязанностей<sup>3</sup>.

Необходимость системного построения непрерывного профессионального развития гражданских служащих получает институциональную поддержку. Так, часть 3 Положения о профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденного Указом Президента от 21 февраля 2019 года № 68, закрепляет указанную правовую норму<sup>4</sup>.

Некоторые варианты построения ведомственной системы непрерывного профессионального развития государственных гражданских

<sup>3</sup> ВШГУ на Гайдаровском форуме: новые форматы профессионального развития госслужащих // <https://gsptm.ranepa.ru/post/news/590>

<sup>4</sup> Указ Президента Российской Федерации от 21.02.2019 г. № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих российской Федерации» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_318654/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318654/)

служащих уже можно обнаружить среди лучших кадровых практик федеральных государственных органов. Так, например, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации предложило свой вариант ведомственной системы профессионального развития гражданских служащих<sup>5</sup>. С учетом правила о том, что структура системы определяется совокупностью реализуемых ею функций, а также условиями ее существования и функционирования, в ведомстве разработаны четыре относительно самостоятельных подсистемы профессионального развития:

- подсистема дополнительного профессионального образования, обеспечивающая получение новых знаний и умений гражданских служащих посредством реализации дополнительных профессиональных программ;
- подсистема внутреннего обучения (обучения на рабочем месте), реализующая программы и мероприятия, основанные на практиках обмена опытом. Проведение указанных программ и мероприятий со служащими Минпромторга России происходит без привлечения организаций, осуществляющих образовательную деятельность;
- подсистема использования ресурсов внешней среды (экспертное, консультативное сопровождение, межведомственное сотрудничество, взаимодействие с профессиональными сообществами). Функция подсистемы - содействие укреплению и совершенствованию знаний, умений и навыков работы в дополнение к обучению по дополнительным профессиональным программам;
- подсистема индивидуального профессионального развития (образования и самообразования) личности гражданского служащего.

Кроме того, система предполагает не один, а два (с учетом специфики гражданской службы) системообразующих компонента. См. рис. 1.

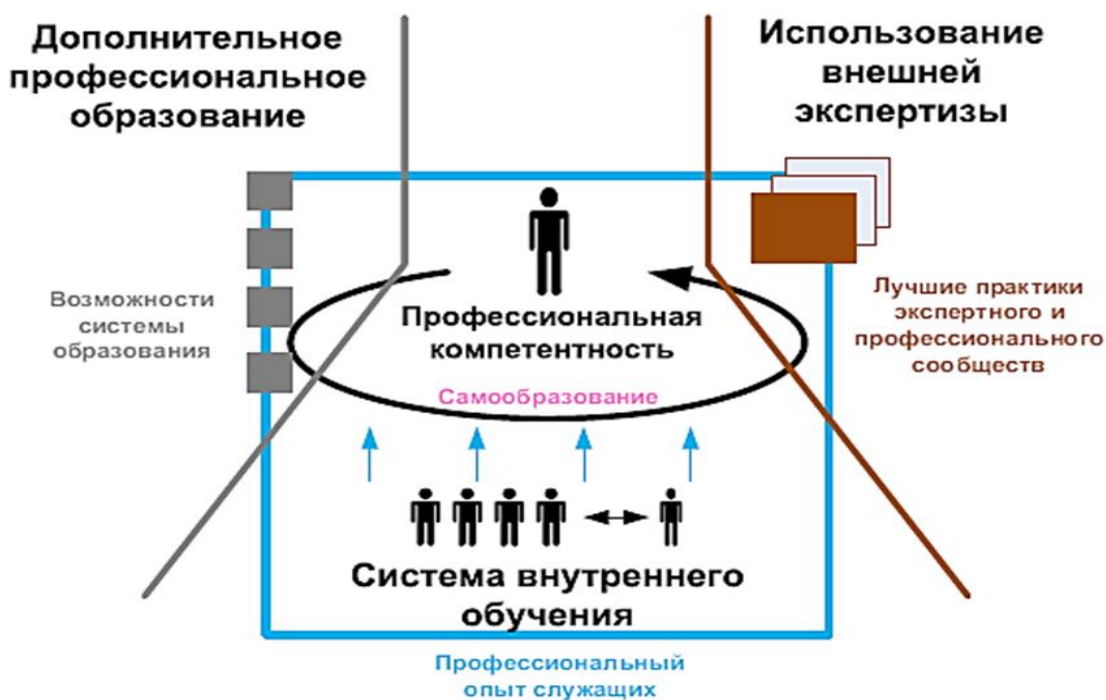


Рис. 1 Модель системы профессионального развития государственных гражданских служащих Минпромторга России

<sup>5</sup> База данных «Лучшие кадровые практики на государственной гражданской и муниципальной службе» (2016 г.) // <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/>

Первый компонент – это подсистема внутреннего обучения во главе с одним из заместителей федерального министра (координатор деятельности всей системы профессионального развития) и кадровой службой ведомства.

Второй системообразующий компонент – это сам государственный гражданский служащий, в интересах профессионального развития которого и создается система. Вероятно, одной из ближайших задач в развитии законодательства о государственной гражданской службе становится создание таких институциональных условий, при которых гражданский служащий будет разрабатывать собственную концепцию индивидуального профессионального развития, включающую, в том числе, конкретные мероприятия по самоуправлению и саморазвитию. Право гражданского служащего на профессиональное развитие, предусмотренное п. 11 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», приобретает в этом случае более понятный и реальный механизм реализации.

Создание и функционирование системы позволит осуществить переход к непрерывному профессиональному развитию государственных гражданских служащих, обеспечить рост их профессионализма и компетентности при оказании населению качественных государственных услуг.

При анализе мотивации гражданских служащих, выяснении ее роли в процессе вовлечения персонала гражданской службы в процессы профессионального развития представляется необходимым обратиться к результатам научных исследований в этой области. Тем более что в истории науки уже сложился целый ряд общепризнанных содержательных и процессуальных теорий мотивации, из которых следует выбрать те, положения которых наиболее адекватно отвечают требованиям сегодняшнего дня. Одной из таких теорий является двухфакторная теория мотивации Ф. Херцберга. Основные положения теории изложены в его книге «Мотивация к работе», которая в 2007 году издана на русском языке издательством «Вершина». Какие идеи автора представляют сегодня интерес для всех участников процесса профессионального развития гражданских служащих Российской Федерации? Что нового приносит в объяснение мотивации этот ученый?

Прежде всего, на основе многочисленных эмпирических исследований он проводит четкое различие причин, рождающих у персонала организации чувство удовлетворенности от своей работы или чувство неудовлетворенности. Их последующий анализ приводит автора к выявлению и формированию двух групп факторов, воздействие которых на личность сотрудников и рождает эти чувства<sup>6</sup>. Процесс возникновения «удовлетворенность – отсутствие удовлетворенности» обусловлен у сотрудников действием внутренних по отношению к работе причин. Эта группа получает название мотивирующих факторов, в том числе таких факторов, как успех, продвижение по службе, признание и одобрение

<sup>6</sup> Мотивация к работе / Херцберг Ф., Моснер Б., Блох Снидерман Б. Пер. с англ. Куликов Д.А. – М.: Вершина, 2007. – 240 с.

работы, высокая степень ответственности, возможность творческого или делового роста. Реализация указанной группы факторов приводит к позитивному отношению к работе, поскольку они удовлетворяют потребность самоактуализации индивида в процессе работы.

В свою очередь, процесс возникновения «неудовлетворенность – отсутствие неудовлетворенности» зависит, по мнению Ф. Херцберга, от действия внешних по отношению к работе факторов, связанных с окружением или контекстом, в котором индивид выполняет свои рабочие задания. К ним автор относит такие факторы, как межличностные отношения, физические условия труда, заработную плату, общую политику компании и административный стиль, инструменты и др. Указанная группа факторов получила название гигиенических (поддерживающих) факторов. По мнению автора, когда состояние этих факторов опускается ниже приемлемого для сотрудников уровня, возникает неудовлетворенность работой. При этом обратное утверждение нельзя назвать справедливым.

В отличие от внешних факторов, не способных заставить человека трудиться с полной отдачей, внутренние мотиваторы побуждают людей прикладывать к работе все силы и умения. В случае их отсутствия люди вынуждены искать удовлетворенность трудом исключительно во внешних стимулах, однако это порождает ощущение зависимости, которое может быть устранено посредством пассивного сопротивления, например, снижения производительности труда, его эффективности и др. Таким образом, на удовлетворение потребностей сотрудника работают обе группы факторов, но именно внутритрудовые факторы («мотиваторы»), в отличие от экстратрудовых факторов, являются главными источниками удовлетворения трудом. Соответственно, и в работе по повышению мотивации гражданских служащих к собственному профессиональному развитию необходимо видеть описанное выше различие и научиться использовать потенциал мотивирующих факторов.

В связи с этим сегодня, прежде всего для гражданских служащих категорий руководители, помощники/советники, а также сотрудников кадровой службы государственных органов представляется важным знать теоретические основы мотивации, типологию факторов, влияющих на нее, понимать их потенциал и различия, руководствоваться ими в практической деятельности. Необходимо также поддерживать и развивать профессиональную мотивацию государственных гражданских служащих и проводить мероприятия, направленные на повышение уровня их удовлетворенности результатами профессиональной служебной деятельности.

Еще один дискуссионный вопрос – это вопрос о том, каким образом использовать систему детализированных квалификационных требований в новых форматах профессионального развития государственных гражданских служащих? Появление Справочника квалификационных требований к претендентам на замещение должностей государственной гражданской службы (май 2015 г.) создает новую ситуацию, более благоприятную для реализации задач профессионального развития гражданских служащих. Разделение предметного поля профессиональной служебной деятельности на области и виды, внедрение системы

детализированных квалификационных требований, а также развернувшаяся в последние годы работа по обновлению должностных регламентов позволяет более гибко, адресно и конкретно организовать процесс профессионального развития государственных гражданских служащих по профессионально-функциональным группам.

Государственный орган имеет теперь ясную и достаточно полную (на текущий момент времени) картину реальных и адресных образовательных потребностей, на основе которых он может сформулировать тематику дополнительных профессиональных программ и выйти с ними на рынок образовательных услуг. Образовательные организации, в свою очередь, получают ясное представление о содержании и границах предмета профессиональной деятельности государственных гражданских служащих каждого ведомства, а при необходимости могут оказать необходимую помощь кадровой службе государственного органа.

Начало уже положено Министерством труда Российской Федерации, которое разработало ряд документов, в том числе:

- Рекомендации по вопросам организации дополнительного профессионального образования и иных мероприятий по профессиональному развитию государственных гражданских служащих Российской Федерации;

- Методические рекомендации по формированию и внедрению системы оценки качества дополнительных профессиональных программ для федеральных государственных гражданских служащих (2018 г.);

- Письмо Минтруда России от 4 мая 2017 года № 18-3/10/В-3501 «Об общих подходах к организации дополнительного профессионального образования и иных мероприятиях по профессиональному развитию федеральных государственных гражданских служащих в 2017 году».

Еще одним важным направлением в области профессионального развития становится овладение формами и методами проведения мероприятий по профессиональному развитию, в том числе на рабочем месте.

Проблемы профессионального развития государственных служащих являются актуальными и для многих зарубежных стран. О разнообразии применяемых за рубежом форм и методов обучения и профессионального развития свидетельствуют данные, приведенные в *таблице 1*, где представлен рейтинг различных форм и методов профессионального развития специалистов, а также оценки их вероятного применения в ближайшем будущем<sup>7</sup>.

Приведенные в таблице данные свидетельствуют о трех обстоятельствах:

- во-первых, о том, что за рубежом действительно в системе профессионального развития специалистов используется большое количество различных форм и методов;

- во-вторых, из множества представленных форм подготовки обучение на рабочем месте является абсолютным лидером (99%), и большинством опрошенных респондентов именно этому способу обучения персонала отдается предпочтение как самому эффективному;

<sup>7</sup> Кушелев Ю.Ф. Основные функции наставника // <https://wiseeconomist.ru/> (Дата обращения: 25.11.2019 г.)

в-третьих, наиболее перспективными методами с точки зрения результативности и практической эффективности являются коучинг (73%) и наставничество (63%), при этом речь идет не о внешнем, а о внутрикорпоративном коучинге «линейными менеджерами».

**Таблица 1. – Исследование рынка услуг по обучению и развитию персонала Великобритании**

| Вид обучения/развития персонала                                               | Сколько компаний его используют, % | Сколько респондентов отметили, что использование этого метода вырастет в ближайшее время, % |
|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| Обучение на рабочем месте (On-the-job training)                               | 99                                 | 52                                                                                          |
| Внешние конференции/мастерские (External conferences/workshops)               | 95                                 | 22                                                                                          |
| Курсы (Formal education courses)                                              | 93                                 | 21                                                                                          |
| Внешние тренинги (Training delivered off the job)                             | 90                                 | 26                                                                                          |
| Коучинг линейными менеджерами (Coaching by line managers)                     | 88                                 | 74                                                                                          |
| Аудио-, видеокурсы (Audio tapes, videos)                                      | 81                                 | 35                                                                                          |
| Наставничество (Mentoring/buddying)                                           | 72                                 | 63                                                                                          |
| Ротация (Job rotation/secondment/shadowing)                                   | 71                                 | 48                                                                                          |
| Коучинг внешними специалистами (coaching by external practitioners)           | 64                                 | 36                                                                                          |
| E-learning                                                                    | 54                                 | 71                                                                                          |
| Внутренние мероприятия по обмену знаниями (Internal knowledge-sharing events) | 52                                 | 50                                                                                          |

Интерес вызывает также Программа ускоренного развития государственных служащих Великобритании (Fast stream) – ускоренная обучающая и развивающая программа для тех, кто стремится раскрыть свой потенциал будущих лидеров и стать успешными руководителями на государственной гражданской службе. Основные характеристики программы заключаются в следующем:

- программа предназначена как для выпускников вузов, так и для государственных служащих, стремящихся реализовать свой потенциал на государственной службе;
- продолжительность времени нахождения на одной должности составляет от 12 до 18 месяцев для развития навыков и приобретения опыта;
- реализация программы занимает от 3 до 4 лет;
- завершение программы сопровождается назначением на замещающую должность начальника или руководителя команды, отдела и др.

Анализ статистических данных, взятых из ежегодного отчета о реализации данной программы, позволяет сделать вывод о том, что количество участников за последние 10 лет увеличилось почти вдвое, что характеризует успешность и повышенный интерес к этой программе со стороны государственных служащих.

Социологические исследования последних 10 лет открывают новые формы социальной жизни, особенно заметные в таких городах как Москва и Томск. Речь идет о новом городском активизме, который развивается в русле и логике нового гражданского активизма (неполитического созидательного активизма). Анализ этого процесса показывает, что после 2011–2012 гг. в городской активизм пришли участники митингов, предпочтя решение конкретных локальных (городских) проблем «политике ради политики». Локальный масштаб активизма становится результатом сознательного выбора, своего рода гражданской стратегией. Меняется и представление о локальном пространстве, которое теперь соотносится с понятием сообщества горожан<sup>8</sup>. Активистские объединения возникают для представления интересов горожан в диалоге с властями и участия в решении городских проблем. Власти города, взаимодействуя с участниками инициативных групп горожан, формируют управленческие практики, под которыми понимается весь спектр взаимодействия управленческих структур с городскими активистами. Указанные практики, как показывают результаты исследования, могут восприниматься городскими активистами как ресурсы, способствующие и поддерживающие инициативу горожан, или как барьеры, препятствующие реализации городских проектов. См. табл. 2.

**Таблица 2. – Оценка управленческих практик гражданскими активистами г. Москвы и г. Томска при реализации городских проектов**

| Практики как ресурс                                                                                      | Практики как барьер                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Риторика представителей власти                                                                        | 1. Действия чиновников, демонстрирующие их незаинтересованность в развитии города и качественном выполнении своих должностных задач.     |
| 2. Рабочие группы и комиссии, включающие представителей общественности                                   | 2. Дефицит информации (о мероприятиях, в которых можно участвовать, об ответственных лицах, о том, как устроены городские департаменты). |
| 3. Примеры эффективной работы некоторых департаментов.                                                   | 3. Бюрократия во всех ее проявлениях.                                                                                                    |
| 4. Продуктивное взаимодействие с конкретными чиновниками, обеспечивающими совместную слаженную работу.   | 4. Отсутствие выстроенных процессов взаимодействия организаций, причастных к благоустройству.                                            |
| 5. Приход молодежи в управленческие структуры (существенно облегчает коммуникацию).                      | 5. Неэффективность инструментов обратной связи, шаблонная форма ответов.                                                                 |
| 6. Ситуации, в которых власти не препятствуют реализации проекта (вывоз мусора, восстановление объекта). | 6. Зависимость эффективности управленческих структур города от конкретных людей.                                                         |
|                                                                                                          | 7. Практика благоустройства территории, ухудшающая ее состояние (имитация процесса вовлечения жителей).                                  |

В качестве позитивных управленческих практик активисты обоих городов отмечают эффективность работы отдельных департаментов.

<sup>8</sup> Королева М.Н., Чернова М.А. Городской активизм: управленческие практики как ресурс и барьер развития городских проектов // Социологические исследования. – 2018 - № 9 – С. 94.

Например, в Томске – работу Департамента молодежной политики и спорта, в Москве – Департамента культурного наследия. Достаточно высоко оценивается также практика создания рабочих групп и комиссий с участием членов городских проектных команд.

Вместе с тем, результаты проведенного исследования показывают, что, несмотря на позитивные изменения в управленческих практиках и эффективную работу отдельных чиновников и департаментов, именно эти практики многими респондентами идентифицируются как основные барьеры в реализации городских проектов. Первое место в рейтинге практик-барьеров занимают действия чиновников, демонстрирующие их незаинтересованность в развитии города и качественном выполнении своих должностных задач: формализм (приоритет отчетности над качеством реально выполненных работ), неумение и неготовность использовать весь спектр доступных ресурсов. Существенным стимулом деятельности участников инициативных групп является тот факт, что потребности горожан в удобном для них городском пространстве зачастую игнорируются представителями власти<sup>9</sup>.

На основе анализа действующих управленческих практик, уже сложившихся моделей взаимодействия городских активистов и управленческих структур города исследователями предложена типовая модель контекстов деятельности городских активистов с учетом доминирующих управленческих практик городских властей. См. табл. 3

Авторы исследования отмечают, что полученные ими данные и построенные на их основе выводы и рекомендации, а также предложенная модель контекстов деятельности городских активистов могут быть полезны для участников городских проектов и помогут им разрабатывать более профессиональные стратегии реализации дальнейших городских преобразований с учетом особенностей взаимодействия с управленческими структурами города.

**Таблица 3. – Контексты деятельности городских активистов, формируемые управленческими практиками**

| Тип                          | Характеристика                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Открытость                   | Власти открыты взаимодействию с жителями, а управленческие практики используются активистами как ресурс.                                                                                                                                              |
| Нейтральность                | Власти игнорируют проект: не препятствуют его реализации, но и не оказывают помощи, не предпринимают действий по вовлечению жителей в принятие решений о развитии городской среды.                                                                    |
| Дисфункция                   | Имитируется открытость каналов участия, взаимодействия, механизмов взаимодействия при принятии решений при сохранении их дисфункциональности.                                                                                                         |
| Закрытость и противодействие | Прямое противостояние представителей власти активным горожанам, часто осуществляемое с привлечением силовых структур. Такие практики не просто сдерживают деятельность городских активистов, как в случае с дисфункцией, а прямо противодействуют ей. |

<sup>9</sup> Королева М.Н., Чернова М.А. Городской активизм: управленческие практики как ресурс и барьер развития городских проектов // Социологические исследования. – 2018 - № 9 – С. 97.

Нет сомнения в том, что и представители городских властей тоже должны обратить внимание на результаты проведенного исследования, полученные оценки качества действующих управленческих практик со стороны городских активистов, их соответствия тем высоким целям и задачам, которые выполняются в нашей стране с помощью государственных программ и национальных проектов.

Вполне очевидно также, что уровень профессиональной подготовленности значительной части гражданских служащих городских администраций не позволяет им успешно взаимодействовать с представителями нового городского активизма и быстро развивающимися структурами гражданского общества. Нужна оперативная работа по внесению изменений в тематику и содержание дополнительных профессиональных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих, разработка соответствующих рекомендаций, в том числе этической и психологической направленности.

В целях совершенствования управленческих практик и повышения уровня взаимодействия с бизнесом и структурами гражданского общества предлагается использовать проводимый Минтрудом России с 2013 года Всероссийский конкурс «Лучшие кадровые практики в системе государственного и муниципального управления». Это потребует, вероятно, расширения тематики кадровых практик, их ориентации на процессы, обеспечивающие надежную и эффективную взаимосвязь государственных органов с окружающей их внешней средой.

Таким образом, совершенствование форм и методов профессионального развития государственных гражданских служащих является сегодня назревшей проблемой отечественной государственной службы, решение которой предполагает реализацию на системной основе широкого комплекса правовых, организационных, финансово-экономических и информационно-технологических задач. Ее решение является необходимым условием не только обеспечения непрерывного мотивированного повышения профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих, но и роста качества государственных услуг, а, в конечном счете, повышения уровня удовлетворенности населения страны.

*И.В. Купцова, профессор кафедры регионального и муниципального управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, д-р ист. наук*

### ***Проблемы совершенствования процедуры аттестации государственных гражданских служащих***

В плане мероприятий («дорожной карты») одним из направлений является совершенствование порядка проведения аттестации гражданских служащих, формирование единых методологических подходов к проведению аттестаций гражданских служащих. Я думаю, что в этой аудитории не нужно говорить о целях аттестации. И мне кажется, что имеет смысл, наверное, обратить внимание на то, что, безусловно, есть плюсы данной процедуры, которые позволяют провести диагностику персонала, то есть получить информацию о сотрудниках, выявить болевые точки, моменты, затрудняющие работу персонала, своевременно решить эти проблемы. Периодическая аттестация имеет значение и с точки зрения рационального использования труда сотрудников, повышения их квалификации, ответственности. Кроме того, аттестация дает работодателю возможность оценивать персонал, проверять уровень квалификаций, соответствие занимаемым должностям, позволяет принимать взвешенное решение о карьере работника.

Несмотря на достаточную проработанность механизма проведения аттестации, на сегодняшний день можно обозначить и существующие проблемы, безусловно, снижающие ее эффективность. Анализ нормативно-правовой базы, периодические научные издания позволяют выделить следующие проблемы. Чаще всего называется «формальность». В целом аттестация персонала в настоящее время является формальной необходимостью. Второй проблемой, которую указывают и сами государственные служащие, является бюрократизм, излишняя бумагозатратность. Во многом этот процесс, скорее, ассоциируется со сбором большого количества бумаг со стороны кадровой службы и временной приостановкой функционирования работников в связи с зубрежкой нормативно-правовых актов. Третьим слабым звеном называется недостаточная профессиональная подготовка самих членов аттестационной комиссии. Ну и наконец, отсутствие методических разработок, предполагающих четкие критерии определения соответствия госслужащих занимаемой должности.

Проанализировав имеющийся материал, в частности, зарубежный опыт, о чем чуть ниже будет сказано, можно предложить следующие рекомендации в изменении алгоритма проведения аттестации государственных гражданских служащих. В области оптимизации форм проведения можно предложить составление индивидуального плана личностно-профессионального развития сотрудника, разработанного совместно с его непосредственным руководителем в межаттестационный

период. В области совершенствования методического обеспечения целесообразно определить совокупность, о чем уже говорилось сегодня Дмитрием Валерьевичем, оцениваемых в ходе аттестации личностно-профессиональных характеристик, возможно, расширить диапазон аттестационных оценок. Внесение качественных параметров, таких как коммуникативные навыки, отношение к работе, количественных параметров, объем работы, время, которое затрачено на его выполнение, сможет заметно улучшить процесс аттестации.

Результаты аттестации должны включать в себя не только вынесение решения комиссии о соответствии или несоответствии замещаемой должности, а предписание государственному гражданскому служащему, как улучшать свои показатели. Например, как уже тоже говорилось сегодня, о необходимости прохождения дополнительных обучающих курсов, но не в качестве наказания, а, напротив, в качестве поощрения. Совершенствуя процессы оценки уровня профессиональных качеств, стоит уделить внимание и дифференцированному обучению членов аттестационной комиссии, возможно, даже выдаче им сертификатов после прохождения такого обучения. Эту задачу на конкурсной основе могли бы решать образовательные организации.

Мне кажется, что те рекомендации, которые я озвучила, как мне показалось, нашли отражение в одном кейсе, и это зарубежный опыт, но опыт ближнего зарубежья – это Республика Казахстан. Они, безусловно, тоже использовали зарубежный опыт Сингапура, Великобритании и Малайзии, но их опыт – это 2017 год, когда все государственные служащие категории «Б»<sup>10</sup> проходили аттестацию единовременно, на мой взгляд, заслуживает внимания именно с точки зрения тех рекомендаций, которые мной были высказаны раньше. Собственно, идея состояла в том, чтобы это мероприятие носило комплексный, единовременный характер, и, главное – это была оценка наличия компетенций для эффективной работы на конкретной должности. Аттестация не включала в себя процесс тестирования на знание законодательства, оценка проводилась через специальную автоматизированную программу. Целью являлось именно определение потенциала, то есть не только определения уровня профессиональной подготовки, но и потенциала для дальнейшего развития и карьерного роста. В связи с этим законом было определено, что аттестационная комиссия может принять решение о повышении служащего по результатам аттестации.

Аттестация проводилась на 3-х уровнях в зависимости от категории занимаемых должностей. Высшую аттестационную комиссию при администрации президента проходили директора департаментов центральных государственных органов, руководители областных управлений соответственно. На 2-м уровне, в министерствах и акиматах, проводились собеседования для работников этих государственных органов.

<sup>10</sup> В соответствии с Законом Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 453-І «О государственной службе» государственные служащие разделены на два больших вида: политические и административные. Для административных государственных служащих установлены 5 категорий должностей: А, В, С, D, Е. К группе категорий «Б» относятся: аппараты конституционных государственных органов, представляющих все ветви власти // Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 150 «Об утверждении Реестра должностей политических и административных государственных служащих».

И третий уровень – это районы. Особенностью этой трехуровневой системы являлось то, что лица, прошедшие аттестацию вышестоящего уровня, были в составах нижестоящих комиссий, что обеспечивало большую беспристрастность к проводимому процессу и единый подход к собеседованиям.

Было выделено 4 этапа составления оценочного листа. Система была разработана компанией DMI (Desktop Management Interface). Затем было тестирование на оценку личностных компетенций. Было предложено 11 ключевых компетенций служащего: управление деятельностью, сотрудничество, принятие решения, оперативность, саморазвитие, ориентация на потребителя услуг, информирование потребителей услуг, добропорядочность, ответственность, инициативность и стрессоустойчивость. Затем соответственно проходила обработка этих данных, после чего аттестуемый с оценочным листом уже проходил собеседование в аттестационной комиссии своего уровня. После чего аттестационная комиссия соответственно принимала решение по итогам собеседования с учетом предыдущих этапов.

Эту аттестацию, которая прошла в 2017 году, прошло более 66 тысяч госслужащих, и по результатам к повышению было рекомендовано около 5 тысяч человек, 1,5 тысячи заняли вышестоящие должности. Без работы осталось только 140 государственных служащих. И интересно, что результаты высоко оценили как организаторы аттестации, так и сами государственные служащие. Конечно, важно давать рекомендации непосредственному руководителю не только о дальнейшей судьбе аттестуемого, но и о дальнейшем личностном росте аттестуемого. И вот эти результаты аттестации, они, как отмечают государственные служащие, помогают им в выстраивании дальнейшей своей карьеры.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что данный опыт заслуживает внимания. Перечисленные пути выхода из проблемных ситуаций, безусловно, должны способствовать дебюрократизации процесса аттестации. И в результате аттестация не будет восприниматься как некий отвлекающий момент. Здесь уже говорилось о том, что удельный вес классных чинов должен быть повышен. Мне кажется, что удельный вес аттестации, безусловно, тоже должен быть повышен. Спасибо.

***Т.А. Штукина, референт Аналитического управления Аппарата Совета Федерации***

У меня уточняющие вопросы. Вы сказали, что аттестация проходила не в форме очного общения, а в форме тестирования. Или просто было два этапа? Вы назвали компанию, которая проводила аттестацию. А что это за компания? Чья это компания? Просто Вы английские буквы назвали. Это казахи разработали или им госдеп разработал? Спасибо.

***И.В. Купцова***

Всего было 4 этапа. Первый – это был подготовительный. Он был не в форме очного общения, это было тестирование вот по этим категориям.

После чего с этим оценочным листом был очный этап. Компания, которая разработала оценочные средства – сингапурская компания.

***С.Л. Постников***

Ирина Валентиновна, прошу прощения, у Вас нет такой информации или статистики, в каком числе случаев мнение непосредственного руководителя не совпадало с мнением аттестационной комиссии?

***И.В. Купцова***

Вы имеете в виду по конкретно этой или вообще по общей практике?

***С.Л. Постников***

Я думаю, по общей практике, по социологическим опросам, по информации, которую вы имеете из Минтруда. Может быть, Дмитрий Валерьевич скажет.

***И.В. Купцова***

Я, наверное, точную цифру не скажу. То есть можно получить информацию по каким-то отдельным ведомствам. Я не знаю, есть ли вообще такая сводная статистика. Дмитрий Валерьевич, может быть, ею владеет.

***Д.В. Баснак***

Интересный опыт Казахстана, но тут вопрос просто в том, что там была такая кампания по изменению и реформированию госслужбы. Именно в рамках этого всего они решили провести такую общую оценку. Здесь всегда очень много нюансов, которые на практике выявляются исходя из специфики тех или иных госорганов. То есть, у нас же Указ Президента содержит общее регулирование, а дальше конкретные аспекты должны быть уже адаптированы к конкретным структурам. Поэтому здесь, собственно, если брать конкретный, отдельно взятый госорган, то, я думаю, в целом определенные аспекты всегда можно внедрить. Я думаю, что у нас тоже есть практики проведения аттестации, когда так это все комплексно просматривается.

Ну а на системном уровне, конечно, это требует дополнительного серьезного обсуждения, потому что это серьезный проект. Мы должны для себя понимать в итоге, к чему мы хотим прийти. Мы исходим из чего? Из того, что у нас все госорганы находятся на разном уровне зрелости кадровых процессов, то есть они все разные. Потому что есть структуры, которые очень далеко уже ушли вперед в применении кадровых технологий. На федеральном уровне я могу сказать, что Федеральная антимонопольная служба – это одна из служб, где действительно все процессы на качественно другом уровне в целом организованы. Кадровая служба там очень сильная. Есть Республика Татарстан. Собственно, мы видим просто реально, что там происходит и как там организована работа. То есть, есть чему поучиться, посмотреть. У нас и другие регионы-победители есть, которые тоже много работы такой проводят. Поэтому, собственно, все это очень индивидуально и опять же требует ресурсов.

Но в целом государство, конечно, исходя из тех руководящих документов, которые выходят, должно побуждать в целом, чтобы аттестации уделялось пристальное внимание и все-таки, чтобы оценка персонала действительно не была формальной. Мы, со своей стороны, тоже стремимся кадровые службы настраивать на то, чтобы они к этому относились более серьезно. Здесь, конечно, большую роль имеет сам руководитель госоргана, насколько он, скажем так, уделяет этому внимание и учитывает это при организации своей работы.

***М.В. Глигич-Золотарева, начальник отдела государственного строительства Аналитического управления Аппарата Совета Федерации***

Нас уже Дмитрий Валерьевич порадовал, что теперь, видимо, есть планы, чтобы по результатам аттестации назначать на вышестоящие должности. Но сейчас у нас по итогам аттестации принимается обычно два решения – либо признать госслужащего соответствующим требованиям, либо признать соответствующим и включить в кадровый резерв. И вот с ним у нас как раз, на мой взгляд, есть определенные проблемы. По идее, кадровый резерв создан для содействия должностному росту государственных служащих. Однако в настоящее время он как раз препятствует этому, потому что нет смысла включать в кадровый резерв госслужащих, у которых нет перспектив продвижения ввиду отсутствия необходимых вакантных должностей. А раз нет этих должностей в государственном органе, то нет и смысла включать госслужащего в резерв. А если все-таки включить, то тогда кадровый резерв будет неэффективен, и, согласно Указу, руководитель будет нести персональную ответственность за неэффективность кадрового резерва. Но сотрудники, госслужащие, воспринимают это как оценку их работы. Хорошая оценка – включить в резерв, плохая оценка – не включать. Выходит, что служащие попадают в своеобразную ловушку. Они прекрасно работают, но нет должностей, поэтому их в резерв не включают по причинам, от них не зависящим. А невключение в резерв – это сразу демотивация, это негативные эмоции всего коллектива. Вот с этим что-нибудь вообще можно поделать? Как вообще эту ситуацию урегулировать? Есть ли какие-то перспективы для решения этого вопроса?

***И.В. Купцова***

Во-первых, у нас есть 4 оценки аттестации. И получается, что включение в резерв – это самая высокая оценка, причем она идет 2-м пунктом, 1-м все-таки идет «соответствует», потом – «соответствует с включением в резерв», дальше – «соответствует, но с необходимостью прохождения повышения квалификации» и затем – «не соответствует». И, мне кажется, Дмитрий Валерьевич уже говорил по поводу необходимости расширения линейки. И, по крайней мере, в сторону поощрения, наверное, действительно это нужно прорабатывать законодательно и расширять эту линейку, потому что на сегодняшний день, мне кажется, вы совершенно верно говорите, вообще в принципе аттестация не является таким

мотивирующим фактором. Здесь, так как мы говорим об аттестации, включение в резерв – это, получается, самая высокая оценка, и действительно возникает противоречие, которое нужно решать на законодательном уровне.

**Д.В. Баснак**

Небольшой комментарий. Я просто скажу, что мы не должны раздувать резерв. То есть, необходимо стремиться к тому, чтобы все-таки как-то понимать, если мы включаем людей в резерв, какие перспективы потом у этих людей будут. Потому что можно до бесконечности его раздувать, раздувать и раздувать, а потом понимать, что через 3 года эти люди будут из него исключены, потому что срок пребывания в резерве пройдет.

Я другое еще скажу. Мы видим, что государственные органы часто злоупотребляют оргштатными мероприятиями. То есть фактически для того, чтобы назначить на должность, происходит другая процедура: вносятся изменения в штатное расписание, эта должность исключается, вводится новая, и через оргштатное мероприятие человека повышают. То есть, собственно, тогда вообще, получается, какие же правила игры? Кто-то ждет, и ему говорят, что должности нет. А если нужно, то всегда можно должность через оргштатное провести, потому что у руководителя государственного органа в целом руки развязаны. Мы никогда не можем сказать: «Запретите руководителю органа проводить оргштатные мероприятия», потому что он, исходя из необходимости, всегда может изменить структуру, изменить те должности, которые есть. Самое главное – чтобы он вписывался в фонд оплаты труда. Соответственно, если есть задача повысить человека, то, собственно, такую задачу решить можно. Вопрос просто в том, насколько те процедуры, которые используются, являются правильными с точки зрения общего восприятия применения этих технологий.

Ну а то, что кадровый резерв не всегда эффективно используется, понятно. Когда мы проводили мониторинг, мы вообще заметили, что по итогам конкурса на вакантную должность очень большое количество людей, кто поучаствовал в конкурсе, тоже включают в резерв автоматом. Всех, кто пришел. Вот подходишь – все, берем в резерв на всякий случай, потом, может, в перспективе, если понадобится, мы можем из резерва уже этого человека назначить. Однако реально может быть такая ситуация, что человек может годами находиться в резерве и его не назначают. Это вопрос качественного планирования и понимания того, а зачем нам нужен человек в резерве.

**С.С. Комаров**, заместитель декана факультета управления и политики Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России

### ***Проблемы внедрения инновационных решений в современной системе государственной гражданской службы***

Во-первых, хотел начать с того, что бюрократическая модернизация – это не самая простая концепция для понимания. И причина заключается в том, что бюрократия сама по себе – это некий признак модернизации, который, в свою очередь, является результатом постепенной дифференциации и специализации функций, которые, в общем-то, и делают возможной демократию.

В России идея бюрократической модернизации не нова, это мы видим и из раздаточных материалов в том числе. Однако формирование государственной политики – это сложный многоплановый процесс, который включает в себя динамическое взаимодействие между контекстом, в котором действует эта самая политика, и различными заинтересованными сторонами. Первая и основная трудность, которую здесь можно отметить, – это отсутствие достоверных данных о результатах любых реформ. Здесь имеется в виду то, что отсутствуют прямые методы и критерии оценок процесса бюрократической реорганизации. Допустим, даже если мы с вами возьмем всем известную организацию под названием Transparency International, там есть такое понятие – «индекс восприятия коррупции», которое не является всеобъемлющим в любом случае. И, как было отмечено ранее, оценка деятельности производится посредством годовых отчетов. И, с моей точки зрения, можно было бы сказать, что такая система, как KPI, может стать альтернативой этому, и более того, таким образом, может появиться возможность онлайн-отслеживания этого самого процесса, потому что, допустим, одна из простейших программ, которую могут использовать все и каждый, – это MS Project позволяет это самое онлайн-отслеживание. Более того, это можно еще даже в дальнейшем реорганизовать посредством таких технологий, как Scrum либо Kanban.

Организационные особенности процесса бюрократических реформ в России позволяют говорить о наличии некоторых неоднозначностей, которые определяют эту самую динамику развития всего процесса реорганизации. Первое, что стоит отметить, – это всеобъемлющие цели политики, направленные на модернизацию системы государственной службы, которые, как правило, используют нисходящий подход. Допустим, если мы с вами будем говорить о ранних этапах реализации реформирования, то программы устанавливали цели совершенствования, согласованности, профессионализма, эффективности, отчетности и так далее. Все эти цели, безусловно, крайне амбициозные, но они требовали комплексного, а не поэтапного подхода, который в то время на начальных

этапах еще не соответствовал оперативным и организационным возможностям.

Второе, что стоит отметить, – это что с 2000 по 2017 год не было независимых агентств, которые отвечали бы за разработку реформ государственной и гражданской службы как целостного проекта. То есть, с 2000 года управление реформами было разделено как минимум на 4 альтернативных центра, но при этом отсутствие единого учреждения или агентства, которое отвечало бы за процесс реализации реформ, привело к отсутствию четкого представления о целях и ценностях. И отсюда вытекает следующая проблема. Зачастую когда мы говорим о государственных служащих низших рангов, они, как правило, не понимают тех целей и задач проводимых реформ, что является отчасти следствием недостаточной информированности.

И последнее, наверное, что хотелось бы отметить, – это непосредственно обучение персонала. Как было отмечено в раздаточных материалах, и согласно опять же Росстату, на конец 2018 года количество региональных государственных служащих составляет 692 тысячи человек<sup>11</sup>. Это значительный человеческий ресурс, который необходимо постоянно обучать новым технологиям. Более того, этот значительный человеческий ресурс предполагает присутствие эффективного документооборота. Опять же, согласно статистике того же Росстата, порядка 38% всего времени, которое государственный служащий работает, он отводит под документооборот (ну, я имею в виду на подготовку документов и так далее). На государственной службе на данный момент, если мы говорим об управлении проектами, как правило, реализуется так называемый свод знаний по управлению проектами, в западной структуре известный как PMBoK. Это, в принципе, хорошая структура, которая отработана в технологическом плане, но она требует довольно-таки высокой квалификации от самих государственных служащих, что зачастую может являться проблемой.

Когда мы говорим о внедрении именно инновационных методов, стоит упомянуть, что, по состоянию на 2017 год, подавляющее большинство органов государственной власти используют такие системы, как Microsoft Word и Microsoft Excel – это порядка 87,5%, если быть точным, и только 7,7% используют тот же самый MS Project, посредством которого можно онлайн отслеживать те задачи, которые выполняет каждый конкретный государственный служащий.

Существует несколько систем и несколько подходов к так называемому project-менеджменту. И один из самых простых – это функциональный подход, к которому мы все привыкли, то есть, соответственно, постановка задач и их выполнение по цепочке. Соответственно, существует несколько иных подходов, такие как Agile, Scrum либо Kanban, которые предполагают комплексное решение задач. Допустим, Agile подразумевает создание отраслевых команд либо департаментов, которые будут работать все вместе и посредством такого дифференцированного подхода выводить раз в неделю, можно даже раз в

---

<sup>11</sup> По данным Росстата на конец 2018 года в РФ насчитывалось 692 тысячи региональных, 299 тысяч муниципальных, 38,3 тысячи федеральных государственных служащих.

день, те задачи, которые уже были непосредственно выполнены. Таким образом, производится очень точное отслеживание поставленных задач и их выполнение.

Да, я согласен, если мы говорим с вами о государственной гражданской службе, то внедрение подобных систем довольно-таки сложно. И, допустим, если мы с вами говорим даже о том же самом Сингапуре либо Южной Корее, то даже там на данный момент это большая проблема. То есть здесь, наверное, пока что стоит посмотреть на то, как это будет реализовываться там, а в дальнейшем уже, возможно, перенять опыт, с учетом нашей специфики. Спасибо.

***М.В. Вилисов, заместитель заведующего кафедрой государственной политики факультета политологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова***

Здесь уже много было квалифицированных и глубоких выступлений, поэтому я буквально на несколько аспектов хотел бы обратить внимание.

Во-первых, значимость государственной службы для современного российского общества, государства переоценить очень сложно. Поэтому она является не только системообразующим фактором для государственного и политического управления, она вообще является ценнейшим ресурсом общества и государства. Из этой посылки я дальше хотел бы подчеркнуть, что здесь уже звучало, и, на мой взгляд, мы по краю прошли таких весьма двусмысленных утверждений. Нельзя упрощать и сводить к дихотомии и разделению государства и общества: есть некие чиновники, а есть гражданское общество, которое должно с ними взаимодействовать. Мы же понимаем, что на нормальном бытовом, человеческом уровне нет этого разделения. Есть государственные служащие, есть члены их семей, есть их круг общения и так дальше. И это та реальность, в которой происходят любые изменения.

Поэтому реформы, безусловно, нужны, потому что мир меняется. Если на нашу страну посмотреть, то 90-е годы – это очень тяжелый период трансформации после распада Советского Союза, 2000-е годы – это новые вызовы и строительство, по сути, новых государственных институтов, институтов управления в сфере экономики и так далее. И сейчас мы говорим о том, что мировой порядок меняется, цифровизация идет, и мы должны постоянно реагировать на все это.

Но вопрос такой, что эти изменения нужно планировать таким образом, чтобы не потерять существующую эффективность работы, а ее только прирастить. И задача сложная, междисциплинарная. Сегодня приводились результаты некоторых социологических исследований. На мой взгляд, даже на нынешнем семинаре не хватает представителей социологической науки, психологии, культурологии, потому что все эти вопросы очень сильно взаимосвязаны. Я буквально два только аспекта подниму.

Первое – это соотношение формальных отношений и неформальных. Все, что касается законодательного регулирования, – это сфера формальных отношений, и мы понимаем, что многие вопросы нужно регламентировать. Сегодня много говорили о необходимости усовершенствования, регламентации и все больше и больше этих регуляций появляется. Чиновников в базовом уровне мы хотим протестировать на знание законодательства, объем законодательного регулирования увеличивается. И любая сложная система реагирует на какие-то внешние изменения, но тоже достаточно сложно. Люди могут любым изменениям противостоять, и могут это делать чрезвычайно эффективно. Потому что существует вообще очень сложная неформальная

система отношений среди людей. Этому аспекту в политике, в социологии уделяется внимание, но, на наш взгляд, недостаточное. Честно говоря, мы вообще чемпионы по неформальности, в основном с негативным контекстом, отсюда и коррупция растет. В более чем 100 странах мира выпущены энциклопедии неформальности, где описываются эти практики, начиная от нашей практики «блата». Оказывается, таких практик очень много. Они амбивалентны. То есть, они могут быть и позитивные, и негативные, это всегда реакция общества на сложность регулирования. Если вы дадите сверху регуляции, которые очень сложны для восприятия общества, общество начнет компенсировать тем, что будет выстраивать неформальные связи, чтобы эти регулирования обойти.

Мы знаем, что происходит в закупках. Создали сложную, громоздкую систему, но количество негативных, криминальных, коррупционных проявлений вряд ли это снизило, потому что те, кто надо, адаптируются очень быстро. Проигрывают те, кто пытаются следовать правилам, и это, к сожалению, вполне может случиться и в случае с реформами в сфере государственного управления, государственной службы.

Я вообще солидарен с поднятой проблемой возможности позитивного влияния городского активизма на совершенствование системы государственного управления и государственной службы. Потому что на самом деле существует такой запрос. Мы сейчас заканчиваем исследование, которое выполняем по гранту РФФИ, о стабильности и устойчивости государственной системы России. Мы выработали такую 4-компонентную модель, которая может описывать эту устойчивость, и посчитали для России недостаток одного важного компонента, который назвали консолидационно-инфраструктурным, который показывает уровень «гражданственности» – то есть готовности людей активно и ответственно участвовать в общественных и государственных делах. То есть, недостаток вовлечения граждан снизу в продвижение реформы, в реализацию как-то важных проектов и реформ, эмпирически подтверждается и инструментально. Здесь кроется большой потенциал, особенно если мы не будем забывать о том, что государственные служащие тоже граждане, и они во многом готовы вносить свой позитивный вклад в развитие системы и государственной службы, и в совершенствование эффективности государственного управления.

И здесь немного апелляции к китайскому опыту. Буквально полтора месяца назад в командировке в Шанхае в Фуданьском университете мы общались с деканом факультета политологии международных отношений. И выяснилось, что основная часть их образовательных программ – это программы в сфере государственного управления и в сфере государственной политики. Слушатели этих программ – это государственные чиновники. В Шанхае это региональный уровень. За них не платит государство, они сами идут туда учиться. Декан не знал точных причин мотивации, но он говорит: «У них, видно, так выстроена их мотивация на работе, что они идут учиться». Учатся, как у нас называется очно-заочно, то есть по вечерам либо по выходным, ездят даже с соседних провинций, благо там скоростные поезда. Год. Ну, двухлетние программы они не могут себе позволить. А вот годовые программы магистерские дают

им продвижение по службе. И для факультета, и для университета это существенная и важная часть деятельности. Мы должны понимать, что и система образовательная должна быть тоже настроена соответствующим образом для решения этих задач.

В качестве завершения я хочу сказать, что мы как раз с МГИМО такую программу сейчас запустили буквально в этом году, где одним из компонентов является публичная политика. То есть, это внимание к тому, чтобы люди, работающие в системе государственного управления, понимали, как работать, обеспечивать это взаимодействие с обществом и вообще с публичным пространством. Спасибо.

***А.К. Соловьева**, доцент юридического факультета  
Северо-Западного института управления  
Российской академии народного хозяйства и  
государственной службы, канд. юрид. наук*

### **Сущность государственно-служебных споров**

Специфика государственно-служебных правоотношений обуславливает необходимость формирования специализированных средств их защиты, одним из которых является рассмотрение и разрешение споров, связанных с государственной службой. Статья 3 Федерального закона «О системе государственной службы РФ» (далее – Закон о системе государственной службы) в числе основных принципов построения и функционирования системы государственной службы называет «защиту государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц». Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» (далее – Закон о гражданской службе) закрепляет, в свою очередь, принцип «защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность» (п. 8 ст. 4), а в п. 15 ч. 1 ст. 14 предусмотрено право гражданского служащего на защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения.

Данные положения законов в сочетании со статьями Конституции Российской Федерации: 33 (право граждан на обращение) и 46 (право на судебную защиту) – образуют конституционно-правовую основу для защиты прав государственных служащих путем рассмотрения и разрешения государственно-служебных споров. Например, Закон о гражданской службе непосредственно предоставляет гражданскому служащему или иному субъекту государственно-служебных отношений право обжалования решений, нарушающих, по мнению субъекта, его государственно-служебные права, в том числе решения: связанные с проведением конкурса (части 6, 11, ст. 22); о расторжении служебного контракта со служащим, не выдержавшим испытание (ч. 8 ст. 27); о результатах аттестации (ч. 18 ст. 48); о результатах квалификационного экзамена (ч. 4 ст. 49); о применении дисциплинарного взыскания (ч. 7 ст. 58); о применении взыскания за совершение коррупционного правонарушения (ч. 6 ст. 59.3).

Несмотря на 15 лет действия Закона о гражданской службе, сущность государственно-служебных споров, их виды, порядок рассмотрения, к сожалению, еще не в полной мере исследованы в науке административного права. Разобраться в специфике споров отчасти помогают разъяснения судебной практики, содержащиеся в документах Верховного Суда Российской Федерации<sup>12</sup>. Можно выделить два направления, связанные с

<sup>12</sup> См., например: Обзор практики по рассмотрению в 2012-2013 гг. дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение

определением сущности споров на государственной гражданской службе: материально-правовое и процессуально-правовое. Центральный материально-правовой вопрос касается публично-правовой сущности государственно-служебного спора. Статья 69 Закона о гражданской службе закрепляет легальное определение индивидуального служебного спора как «неурегулированные между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров». Данное определение по своему содержанию воспроизводит статью 381 Трудового кодекса Российской Федерации. Складывается неоднозначная ситуация: с одной стороны, законодатель при регулировании государственно-служебных отношений в целом отдает приоритет публично-правовым (государственно-служебным) нормам (ст. 5 и 73 Закона о гражданской службе), но с другой стороны, в части регулирования споров делает акцент на трудовое законодательство, что приводит к утрате публично-правовой сущности спора.

Этот же подход отражен и в правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, в соответствии с которой не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ служебные споры, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной службы, муниципальной службы<sup>13</sup>. По сути, Верховный Суд приравнял служебные споры к делам о признании недействительными (незаконными) актов государственных органов и органов местного самоуправления, если исполнение этих актов привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей (пп. 2 п. 1 ст. 8 ГК РФ), которые рассматриваются по правилам ГПК РФ. Вместе с тем, на этапе проектирования КАС РФ Верховный Суд предлагал отнести к подсудности межрайонных административных судов административные дела по «спорам о прохождении службы служащими государственных и муниципальных учреждений, которым присвоены классные чины, включая споры о карьере»<sup>14</sup>.

---

коррупционных проступков, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014 // Официальный сайт Верховного Суда РФ: <http://www.supcourt.ru/documents/thematics/15140/>; Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2016 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 10; Обзор практики применения судами в 2014-2016 гг. законодательства РФ при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 8; Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с прохождением службы федеральными государственными служащими (сотрудниками органов внутренних дел, сотрудниками органов уголовно-исполнительной системы, сотрудниками Следственного комитета РФ, сотрудниками иных органов, в которых предусмотрена федеральная государственная служба, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 15.11.2017 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 10.

<sup>13</sup> П. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.

<sup>14</sup> П.«ф» ч. 1 ст. 18 проекта Федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации», утв. Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 16 ноября 2006 г. № 55 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Кодекса административного

Таким образом, в настоящее время необходимо законодательно решить концептуальный вопрос о публично-правовой сущности, природе и отраслевой принадлежности самого института государственной гражданской службы и, как следствие, его подинститута, совокупности норм о государственно-служебных спорах. Выработка законодательной концепции по данному вопросу неизбежно «потянет» за собой аналогичный вопрос о сущности муниципальной службы, подчиненной трудо-правовому регулированию. В науке административного права ученые-юристы неоднократно приводили аргументы в доказательство публично-правового (административно-правового) характера института государственной службы<sup>15</sup>. С учетом предложений публично-правовой науки в продолжение этой идеи представляется целесообразным ввести в законодательство термин «государственно-служебный спор», детализировать его структуру (стороны, предмет, основание), осуществить классификацию видов споров на гражданской службе.

Легальное определение «индивидуальный служебный спор» обнажает проблему несовпадения сторон государственно-служебного правоотношения, служебного контракта и индивидуального служебного спора. Субъектами государственно-служебного отношения выступают государство-наниматель и гражданский служащий (ч. 3 ст. 10 Закона о системе государственной службы), в служебном контракте как сторона, вместо государства, действует его представитель (ст. 23 Закона о гражданской службе). Не включен в конструкцию служебного контракта и сам государственный орган, хотя именно к нему, как к ответчику, предъявляются иски по спорам, связанным с государственной службой. Состав участников государственно-служебного спора также носит многоликий характер. В процессе прохождения государственной службы существенное влияние на права и обязанности служащего оказывают решения различных коллегиальных органов – комиссий: конкурсной, аттестационной, по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, по проведению служебной проверки. Решения некоторых из названных комиссий можно обжаловать, но комиссии не самостоятельны, не обладают гражданско-процессуальной правоспособностью, в споре их опять-таки заменяет государственный орган. Устранению указанных недостатков в регулировании может способствовать введение в конструкцию служебного спора иных участников государственно-служебных отношений (например, представителей комиссий) и точное определение в ней места государственного органа.

Преодоление терминологических препятствий поможет осуществить в последующем легальную классификацию государственно-служебных споров. Рациональное деление споров на виды должно соответственно обеспечить выбор средств и способов их разрешения, определение предметной подведомственности органов, уполномоченных на их

рассмотрение, а также установление сроков и порядка рассмотрения. Наиболее эффективной представляется классификация государственно-служебных споров по их юридическому содержанию. Так можно выделить:

- споры о нарушении должностных прав служащего (например, права на получение информации, документов, на обеспечение условий службы и т.п.), особо внимательно здесь следует отнестись к спорам, связанным с невыполнением гражданским служащим данного ему руководителем неправомерного поручения (ч. 2, 3 ст. 15 Закона о гражданской службе);
- споры о нарушении личных прав служащего (права на денежное содержание, отдых, государственные гарантии и др.);
- споры, связанные с прохождением государственной службы (например, связанные с соблюдением запретов, ограничений по службе, требований к служебному поведению, с процедурами конкурса, аттестации, квалификационного экзамена, с присвоением классного чина);
- дисциплинарные споры;
- споры, связанные с прекращением государственной службы;
- споры о материальной ответственности государственного служащего.

Значение имеет и классификация споров по составу его участников, так можно различать споры, где стороной выступает: действующий государственный служащий; гражданин, поступающий на государственную службу; гражданин, уволенный с государственной службы.

Материально-правовые вопросы тесно связаны с процессуальным порядком разрешения государственно-служебных споров. Глава 16 Закона о гражданской службе «Рассмотрение индивидуальных служебных споров» лишь фрагментарно регулирует данные вопросы, а в частях 11 и 17 этой статьи содержится ссылка на иной федеральный закон, который устанавливает порядок рассмотрения служебного спора комиссией по служебным спорам, принятия ими решений, сроки обращения в суд за рассмотрением служебного спора и порядок освобождения гражданских служащих от судебных расходов, порядок вынесения решений по служебным спорам и другие вопросы. В отсутствие специального закона о государственно-служебных спорах по аналогии применяются положения главы 60 Трудового кодекса.

Защита прав государственного служащего в комиссиях по служебным спорам долгое время была практически невозможна из-за отсутствия выборных профсоюзных органов государственных служащих. Для устранения пробела в 2019 году Минтрудом России подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 70 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в части рассмотрения индивидуальных служебных споров»<sup>16</sup>. По замыслу авторов проекта, в состав комиссии вводятся «избираемые на собрании (конференции) гражданских служащих государственного органа представители гражданских служащих, включая представителя (представителей) выборного профсоюзного органа». Текст законопроекта

<sup>16</sup> Федеральный портал проектов нормативных правовых актов: <https://regulation.gov.ru/projects#departments=4&kinds=6&npa=94570>.

во многом инспирирован нормами трудового права, что нивелирует специфику государственно-служебных споров.

За рамками внимания по-прежнему остаются многие предложения представителей науки административного права. В частности, не рассматривается вопрос об уместности дальнейшего сохранения органов по рассмотрению служебных споров внутри самих государственных органов, где споры возникают и находятся под пристальным вниманием представителя нанимателя. В связи с этим заслуживает одобрения идея российских ученых-юристов о создании самостоятельных, независимых от сторон спора, квазисудебных органов по досудебному рассмотрению и разрешению государственно-служебных споров. Например, предложение С.В. Линецкого об образовании в системе исполнительной власти Апелляционной комиссии по вопросам государственной службы<sup>17</sup>. Опыт создания специализированных органов по разрешению споров на государственной службе имеется и в истории нашего законодательства. Например, в 1920-е годы существовали примирительные камеры и третейские суды при Народном Комиссариате Труда и его местных органах<sup>18</sup>. Они учреждались «для разрешения конфликтов, возникающих между администрацией предприятия с одной стороны и рабочими и служащими – с другой». Особо следует выделить отечественный опыт в части регулирования порядка привлечения к дисциплинарной ответственности, проявившийся в деятельности специализированных дисциплинарных судов<sup>19</sup>. Они образовывались при ВЦИК РСФСР и нижестоящих исполнительных комитетах «в целях борьбы со служебными упущениями, проступками и неправильными действиями лиц, занимающих ответственные должности в государственных органах».

Создание квазисудебных органов по рассмотрению государственно-служебных споров или дел о служебных дисциплинарных правонарушениях невозможно без решения другого краеугольного вопроса – вопроса о создании комплексного, централизованного органа по управлению государственной службой Российской Федерации. Подробнейшее обоснование и детальное описание функций такого органа приведено в исследовании профессора А.А. Гришкова<sup>20</sup>, а также в работах других ученых. Под эгидой органа по управлению государственной службой могло бы быть объединено выполнение и других функций, направленных на реализацию правового статуса гражданских служащих и прохождение ими государственной службы: конкурсные, аттестационные, антикоррупционные и другие кадровые процедуры. Но это тема уже самостоятельного исследования.

<sup>17</sup> *Линецкий С.В.* Служебный спор и порядок его разрешения. Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. 12.00.14. - М., 2010. С. 24.

<sup>18</sup> Декрет СНК РСФСР от 18 июля 1922 г. «Положение о примирительных камерах и третейских судах» // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 45. Ст. 560; Глава XVI Кодекса Законов о Труде Р.С.Ф.С.Р., введенного в действие Постановлением ВЦИК РСФСР от 9 ноября 1922 г. «О введении в действие Кодекса Законов о Труде Р.С.Ф.С.Р. изд. 1922 г.» // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903; Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 29 августа 1928 г. «Правила о примирительно-третейском и судебном рассмотрении трудовых конфликтов» // Собрание законодательства СССР. 1928. № 56. Ст. 495.

<sup>19</sup> Декрет ВЦИК РСФСР, СНК РСФСР от 14 июня 1926 г. «Об утверждении Положения о дисциплинарных судах» // Собрание узаконений РСФСР. 1926. № 36. Ст. 291.

<sup>20</sup> *Гришковец А.А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учебный курс. - М., 2003.

Решение проблем правового регулирования порядка рассмотрения государственно-служебных споров было бы далеко не полным без возвращения к обсуждению вопроса о введении в КАС РФ специальной главы, посвященной данной категории публично-правовых споров. Спасибо большое за внимание.

### ***Д.В. Баснак***

Анна Константиновна потянула такую тоненькую ниточку, тянула-тянула и потом вытащила такую глобальную проблему в конце своего выступления. Но я могу сказать, что мы же прекрасно понимаем, что принимаемые законы рассматриваются в Государственной Думе и в Совете Федерации. И когда они рассматриваются, в том числе оцениваются, скажем так, на адекватность возможности их реализации в текущих условиях. И то, что мы сейчас слышали, все эти проблемы понятны, но реализация этих проблем тянет за собой, прежде всего, вопрос ресурсов и второй вопрос, конечно, важный – это существенные изменения в целом системы управления государством. Потому что в целом встраивание такого органа концептуально меняет модель госслужбы, модель организации очень многих процессов, и переход от децентрализации к централизации. У нас же сейчас фактически модель децентрализованная. У нас максимально полномочия переданы нанимателю, который полностью закрывает собой все аспекты взаимодействия со служащим. И в этой части мы фактически хоть и считаем гражданскую службу гражданской службой, но, по сути, она не так уж сильно отличается от трудовых отношений, то есть по-другому названа, но в глобальном смысле мы очень далеко оттуда не ушли. И это вопрос уже перспектив, следующих реформ, готовности перехода.

Прежде всего, вопрос стабильности системы. Она требует дополнительных ресурсов для обеспечения сдерживания текучести кадров, более качественного отбора как механизма. Все это ресурсоемкие вопросы. И, естественно, любой процесс, если он качественный, требует ресурса. Если мы хотим его сделать в текущих условиях, мы понимаем, что он ложится на плечи руководителей, и мы говорим: «Мы надеемся, что руководитель сделает это качественно в пределах тех вопросов, которые есть». Но риски, которые появляются в связи с этим, очевидны. Мы все прекрасно их понимаем, видим.

Вопрос вневедомственного контроля. У нас в законе существует норма про вневедомственный контроль за соблюдением законодательства, но такой системы до сих пор тоже не появилось. Конечно, хотелось бы, чтобы в идеале госслужащий мог оспорить этот вопрос не в самом госоргане и не в суд пошел, а была бы создана отдельная система рассмотрения этих аспектов. Для госзакупок до определенного года не было же у ФАС функции по рассмотрению. Появилась? Появилась и определенный эффект она дает в части контроля за закупками. Так что в этой части, конечно, развиваться нужно. Нам теперь нужно только постараться как-то это все реализовать с точки зрения понимания возможности имплементации этого в действующее регулирование. Я так понимаю, что надо двигаться постепенно. Если посмотреть зарубежный опыт, то реформирование госаппарата десятилетиями происходит. А ждать,

что это произойдет очень быстро, не стоит. Поэтому я думаю, что это задача не только нашего поколения, но и следующих.

**Л.Е. Вахнин,** заместитель директора Департамента государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации

Надо поблагодарить Анну Константиновну за столь подробный анализ дефиниции служебного спора. Действительно, есть некая разница в подходах между Трудовым кодексом и государственными служебными отношениями. И тот проект, про который шла речь, как раз затрагивает в основном процедурные вопросы с тем, чтобы эта процедура действительно заработала. Потому что когда мы анализировали практику, действительно видим, что споров мало и в основном они ведутся по каким-то мелким бытовым вопросам. Принципиальных вопросов госслужащие там не ставят, потому что в принципе не имеют такой возможности, либо комиссия не создана в связи с отсутствием профсоюза, либо если она создана, то как-то работает не так. Это, конечно, все надо совершенствовать.

Но вот действительно, что является принципиальным вопросом в контексте того, что мы сегодня обсуждали, – это проблема отбора. Если на конкурсе человека оценили не так, как он сам это считает, куда ему идти жаловаться? Если это гражданский служащий этого органа, который участвовал в конкурсе на замещение должности, он может обратиться в эту комиссию. А вот если это гражданин, который участвовал в конкурсе, – то нет, он туда пожаловаться не может. И это принципиальная разница в возможности защищать свои права. К сожалению, в рамках этого закона мы это изменить не сможем, потому что это слишком глобальное изменение подходов. Но в принципе над этой проблемой надо работать, и я надеюсь, что мы найдем приемлемое решение. Спасибо.

**А.А. Гришковец**

Анна Константиновна, хотелось узнать Ваше мнение на предмет того, чтобы усилить гарантии для госслужащих при рассмотрении дисциплинарных дел. Вот сейчас, например, служебную проверку проводит кто: кадровая служба, юридическая служба и если есть, профсоюзный орган. Как по-вашему, может быть усилили бы гарантии включения в состав комиссии независимых экспертов? Есть же они у нас в аттестационной комиссии, в конкурсной комиссии, да? Не секрет, что нередко дисциплинарная процедура бывает в качестве рычага, когда человеку намекают: ты уходи по-хорошему, иначе уйдешь по-плохому, примерно так, да? Кстати сказать, Дмитрий Валерьевич говорил, что многие реформы затратны. Это не было бы затратно, на мой взгляд. Вот хотел бы на это обратить Ваше внимание.

И второй момент. Сейчас у нас законодатель разделил дисциплинарное взыскание на просто дисциплинарное взыскание и взыскание за коррупционные нарушения. Они во многом идентичны, верно? Я, например, не уверен, что это правильно сделано. Может быть, стоило бы

выстроить единую шкалу дисциплинарного взыскания, просто исходя из состава дисциплинарного проступка, решать вопрос о том, какое применять взыскание: может быть, увольнение в связи с утратой доверия, если это связано с коррупцией. А если же нет, тогда как-то, мне кажется, дезориентирует правоприменителя вот такое разделение.

### ***А.К. Соловьева***

Спасибо большое за вопрос. Я с Вами полностью согласна, потому что введение независимых экспертов, безусловно, внесет определенную объективность и снимет проблему закрытости процедуры. В чем еще проблема состоит? Что в суд нужно идти с доказательствами. У гражданского служащего нет никаких доказательств, а протоколы у нас никакие не ведутся: и в конкурсной комиссии, например, тоже их нет, и в дисциплинарном производстве. Поэтому здесь надо еще ставить вопрос и о записи какой-то. Правительство предложило в методике проведения конкурса вести видеозапись, но я видела предложение по внесению изменений в это постановление, там уже пункт о видеозаписи убрали. Хотя вот недавно, например, я была в Беларуси на конференции, где выступали украинские коллеги. И они сказали, что все конкурсы у них ведутся только под запись. Я, конечно, понимаю, что опыт Украины для нас несколько двусмысленный, но в некоторых случаях может быть и надо его использовать. Так что запись, видеозапись, независимые эксперты – это все, в общем-то, не так, наверное, затратно и вполне реально.

А что касается шкалы дисциплинарных правонарушений, Верховный Суд относится к ним как к единым правонарушениям, – что коррупционные, что обычные. Но действительно, это деление повлекло за собой создание еще более закрытой процедуры по коррупционным правонарушениям, более закрытую проверку, чем по обычным дисциплинарным проступкам. Поэтому, конечно, нужно шкалу объединять и процедуры тоже.

### ***Д.В. Баснак***

Здесь надо обратить внимание на то, что в Указе № 1065 достаточно детально регламентирована процедура проверки по коррупционным правонарушениям. И там есть нормы о том, что служащий ставится в известность, он должен быть ознакомлен с результатами. Там нет экспертов независимых, но в целом процедура достаточно четко регламентирована. А вот проверка служебная, – у нас вообще подзаконного акта никакого нет на эту тему, то есть процедура ограничена только нормой самой статьи. И в этой части как раз-таки я думаю, что нам нужно в любом случае менять статью про служебную проверку и делать подзаконный акт, который бы прописал более четко, на уровне, может быть, указа Президента, весь механизм, в том числе обеспечил бы определенные гарантии защиты прав госслужащих.

А объединение дисциплинарных и коррупционных правонарушений – это очень интересный вопрос. Сейчас у нас в плане по коррупции есть поручение по кодификации антикоррупционного законодательства. И, в том числе, одна из идей, которая высказывается, звучит так, что надо исключить из всех профильных законов о государственной службе нормы

про порядок привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения и сделать это в отдельном акте, чтобы эти аспекты ответственности, запретов и ограничений регулировались законом по противодействию коррупции, а в общих законах были просто отсылочные нормы. Не знаю, насколько это будет реализовано, потому что это большая задача, сложная. Потому что было очень много принято указов Президента по противодействию коррупции и много законов, и систематизировать это все в силу того, что распространено это не только на госслужбу, но и на организации – госкорпорации, компании, – это очень сложный вопрос, который сейчас мы пытаемся решать.

### ***Н.В. Барышников***

У нас есть на видео-конференц-связи наши коллеги из субъектов Российской Федерации. И я хочу предоставить им слово, если есть у них желание выступить и что-то сказать, прокомментировать либо задать вопросы.

### ***А.А. Григорьев, первый заместитель руководителя аппарата Губернатора и Правительства Ленинградской области***

Я курирую управление государственной службы и кадров. А до этого 9 лет я возглавлял управление государственной службы и кадров Ленинградской области, с 2008 по 2018 годы. Поэтому мне проблематика близка и понятна.

Я хотел бы поблагодарить Совет Федерации, Аппарат Совета Федерации, Аналитическое управление за то, что они организовали эту дискуссию, она очень полезная. Я хотел бы поблагодарить за то, что вы истребовали предложения субъектов Федерации по совершенствованию законодательства о государственной гражданской службе. Я хотел бы поблагодарить Министерство труда за то, что они организовали и проводят каждый год конкурс кадровых технологий, в котором Ленинградская область практически каждый год участвует, и у нас есть призы и первые места, и наши кадровые практики, которые рекомендованы другим субъектам.

Хочу сказать о действующем законодательстве. Законодательство действует уже у нас почти 15 лет. За это время накопилась значительная правоприменительная практика, и помимо вопросов, которые сегодня поднимались на дискуссии, она показывает, что есть и другие вопросы. И я очень благодарен Ирине Валерьевне Рукавишниковой, которая начала свое выступление с предложений субъектов Федерации (более 60 субъектов высказались). Она назвала 4 поднятых проблемы. Все они обозначены и в предложениях Ленинградской области. Мы будем вам очень благодарны, если вы обобщите предложения субъектов Федерации, и какие-нибудь из них войдут в итоге в проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон № 79-ФЗ. Спасибо за внимание.

### ***Д.В. Баснак***

Мы очень благодарны Ленинградской области. Она активно участвует и в наших мероприятиях. Это один из немногих субъектов Федерации,

централизовавших кадровую работу. Они сумели очень эффективно прописать все нормы, адаптировать, несмотря на то, что в самом Федеральном законе № 79 пока в должной мере это не прописано. Поэтому с большим уважением и поддержкой к данному региону.

### ***Законодательное Собрание Ростовской области***

Добрый день, уважаемые участники семинара! Прежде всего, мы хотели бы поблагодарить вас за организацию этого очень интересного мероприятия. Мы слышали в ходе обсуждения те вопросы, которые интересуют и Ростовскую область. А в самом начале Ирина Валерьевна обозначила, собственно, те вопросы, с которыми мы сталкиваемся в своей повседневной деятельности.

И буквально сейчас у нас остро стоит вопрос, связанный с установлением соответствия классов чинам должностям государственной гражданской службы. Безусловно, такие мероприятия, которые сейчас проходят, они для субъектов Российской Федерации очень важны, потому что не всегда мы можем правильно трактовать нормы федерального законодательства, и мы зачастую обращаемся за поддержкой, за помощью в федеральный центр. И за это вам отдельно большое спасибо – за то, что вы слышите регионы, за то, что вы готовы оказывать нам помощь по интересующим нас проблемам.

Я бы, честно говоря, на каких-то проблемных моментах не хотел бы останавливаться ввиду того, что мероприятие уже проходит больше двух с половиной часов. Слова благодарности еще раз организаторам и участникам мероприятия. Мы надеемся, что такие мероприятия будут проводиться и в последующем, и с удовольствием будем готовы в них участвовать, высказывать свои предложения. Спасибо большое за внимание.

### ***Н.В. Барышников***

Большое всем спасибо за участие. Все ваши замечательные презентации, которые были сегодня представлены, мы хотели бы у вас попросить, чтобы включить их в Аналитический вестник, который будет подготовлен по результатам данного мероприятия, опубликован в сети Интернет, и в бумажном виде, который мы направим всем участникам, принявшим активное участие в нашем мероприятии. Большое вам всем спасибо. Всего вам самого доброго.

## **ИТОГОВЫЙ ДОКУМЕНТ**

**научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата  
Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации  
на тему «Развитие государственной гражданской службы. Новый этап»**

город Москва

28 ноября 2019 года

Становление института государственной гражданской службы Российской Федерации находится в неразрывной связи с историей развития и становления российского государства. Трансформации данного института затрагивают интересы как государства и общества в целом, так и самих государственных служащих, членов их семей, поскольку именно государственные служащие во все периоды истории несли ответственность за реализацию курса руководства страны.

В 1993 году с принятием Положения о государственной гражданской службе были заложены основы законодательного регулирования данного института, на последующих этапах разработаны концептуальные положения по его развитию, выработаны единые принципы функционирования, разработаны основные нормы законодательства о государственной гражданской службе, приняты федеральные программы и федеральные законы, в которых была определена видовая классификация государственной службы. Актуализированы комплексы мероприятий по повышению престижа государственной гражданской службы, механизмы по предупреждению и противодействию коррупции, выявлению и разрешению конфликта интересов.

С завершением данного этапа в 2016–2018 годах законодательно закреплены нормы, направленные на формирование единого коммуникативного пространства в системе гражданской службы, усовершенствована система профессионального развития. Вместе с тем нерешенными остались проблемы материального стимулирования служащих, структуры их денежного содержания. Требуется дальнейшего совершенствования процедура отбора на службу, проведения аттестации государственных служащих, система мотивации и оплаты труда.

Основным правовым инструментом современного этапа реформирования государственной службы является Указ Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 года № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы» (далее – Указ № 288), закрепивший основные направления развития государственной гражданской службы.

Во исполнение данного Указа издано распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 июля 2019 года № 1646-р, утвердившее План мероприятий («дорожную карту») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы (далее – План мероприятий), содержащий перечень конкретных мероприятий, сроки их осуществления и ответственные органы исполнительной власти.

Проблемам совершенствования института государственной гражданской службы был посвящен доклад директора Департамента государственной политики в области государственной и муниципальной службы и противодействия коррупции Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации Д.В. Баснака, выступления приглашенных экспертов, представителей научного сообщества. В формате видеоконференции свои мнения по актуальным вопросам реформирования гражданской службы высказали представители законодательных органов субъектов Российской Федерации.

В ходе работы семинара участники обсудили доклад и обменялись мнениями, касающимися особенностей современного этапа развития и реформирования государственной гражданской службы, вопросам поступления на службу, усовершенствования оплаты труда служащих, совершенствования порядка отбора кандидатов, аттестации и формирования кадрового состава.

**По итогам научно-методического семинара участники сформулировали обоснованные предложения, которые могут быть рассмотрены в процессе развития государственной гражданской службы.**

1. В связи с высокой государственной и общественной значимостью вопроса о реформировании гражданской службы целесообразно организовать выработку основных направлений этой работы с участием палат Федерального Собрания Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, гражданского общества, научного и экспертного сообщества в разных форматах на различных площадках, включая «правительственный час» Совета Федерации с приглашением Министра труда и социальной защиты Российской Федерации, заседание Совета законодателей Российской Федерации и его Президиума, заседание Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации и его Президиума, мероприятия комитетов палат Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Необходимо инициировать рассмотрение вопроса о формировании системы управления гражданской службой.

В Федеральном законе от 27 июля 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и в Федеральном законе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ) содержатся общие положения о том, что система органов управления государственной службой создается на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Однако в них не определены статус, компетенция, порядок и сроки создания этих органов. Не конкретизированы принципы взаимодействия между органами по управлению государственной службой федерального и регионального уровней.

В связи с этим необходимо рассмотреть возможность создания единого федерального органа управления государственной службой, который был бы наделен не только координационно-методическими и информационно-аналитическими функциями, но и правом принимать

решения в рамках своих полномочий, определяемых соответствующими нормативными правовыми актами.

**3.** Следует рассмотреть вопрос о дальнейшем совершенствовании процедуры проведения аттестации гражданских служащих.

Наряду с тем, что аттестация гражданских служащих имеет ряд положительных характеристик, опыт показывает, что она не позволяет всесторонне учитывать личностно-профессиональные качества служащих и не является в полной мере эффективным стимулом гражданских служащих к профессиональному развитию. Цель аттестации не ограничивается только подтверждением соответствия государственного служащего замещаемой должности, а состоит именно в оценке его компетентности и стимулировании к дальнейшему профессиональному росту.

В целях повышения эффективности проведения аттестации гражданских служащих требуется:

рассмотреть возможность внесения в нормативные правовые акты дополнительных критериев, с помощью которых происходит оценка служебной деятельности гражданского служащего. Критерии должны включать результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента, профессиональные знания и опыт работы гражданского служащего; соблюдение гражданским служащим ограничений; отсутствие нарушений запретов; выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных законодательством Российской Федерации о гражданской службе, а при аттестации гражданского служащего, наделенного организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим гражданским служащим, в том числе его организаторские способности;

проводить ежегодную оценку профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. По ее результатам на основе ежегодного отчета гражданского служащего, как основного документа его оценки профессиональной служебной деятельности, следует предоставить право непосредственному руководителю гражданского служащего инициировать проведение внеочередной аттестации для включения его в кадровый резерв. Результаты ежегодной оценки также могут послужить основанием для гражданского служащего обратиться к представителю нанимателя с предложением о проведении в отношении него внеочередной аттестации для принятия решения о включении его в кадровый резерв;

расширить диапазон аттестационных оценок. Результаты аттестации должны включать в себя не только вынесение решения комиссии о соответствии или не соответствии гражданского служащего замещаемой должности, но предписания государственному гражданскому служащему, как улучшить свои показатели;

рассмотреть вопрос о целесообразности нормативного закрепления дополнительных критериев для принятия представителем нанимателя решения о включении гражданского служащего в кадровый резерв вне процедуры аттестации;

рассмотреть возможность освобождения от прохождения аттестации государственных служащих с более чем 20-летним стажем гражданской

службы в случае, когда государственный служащий не претендует на включение в кадровый резерв.

4. В целях повышения эффективности участия независимых экспертов в конкурсных и аттестационных комиссиях государственных органов необходимо рассмотреть возможность внесения в Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 110, изменений, устанавливающих:

критерии отбора независимых экспертов по профессиональному уровню, опыту работы в соответствующей области профессиональной деятельности;

дополнительное требование, что при формировании аттестационных комиссий в связи с проведением аттестации гражданских служащих, имеющих допуск к государственной тайне, в состав аттестационной комиссии должны входить члены комиссии, включая независимых экспертов, имеющих допуск к государственной тайне;

максимальный срок пребывания независимого эксперта в аттестационной (конкурсной) комиссии – не более 3 лет, после чего он подлежит исключению из состава комиссий данного государственного органа. Порядок отбора и включения независимых экспертов в составы комиссий должен быть установлен нормативным актом государственного органа;

обязательность наличия у независимых экспертов определенного, не менее трех лет, стажа государственной гражданской службы.

Кроме того, необходимо проводить обучение независимых экспертов, включаемых в состав аттестационных (конкурсных) комиссий, с выдачей им соответствующих сертификатов после прохождения обучения.

5. Следует рассмотреть возможность совершенствования механизма формирования кадрового резерва на гражданской службе с ориентацией в процессе подбора кадров на мнение непосредственных руководителей структурных подразделений данного государственного органа (ведомства).

Законодательство предусматривает различные основания для включения гражданских служащих в кадровый резерв. Это, в частности, результаты конкурса на включение в кадровый резерв; результаты конкурса на замещение вакантной должности; результаты аттестации.

Возможно расширение перечня данных оснований, включив в него результаты ежегодной оценки деятельности государственных служащих, которые могут послужить основанием для обращения к представителю нанимателя с предложением о проведении внеочередной аттестации гражданских служащих для принятия решения о включении сотрудников в кадровый резерв.

Кроме того, представляется возможным рассмотреть предложение о наделении руководителя структурного подразделения правом вносить предложения представителю нанимателя, при определенных условиях, о включении перспективных гражданских служащих в кадровый резерв вне процедуры аттестации.

6. В настоящее время в структуре денежного содержания гражданских служащих наблюдаются существенные недостатки, среди которых низкий

уровень базовых окладов, не учитывающий реальную сложность выполняемой работы и не соотнесенный с рынком труда. Система оплаты классных чинов гражданской службы не является важной частью мотивации государственных гражданских служащих. Имеются также существенные различия уровня средней зарплаты в различных федеральных органах исполнительной власти. В связи с этим необходимо:

совершенствовать структуру денежного содержания гражданских служащих, повысив доли должностного оклада и надбавки за классный чин в общем размере денежного содержания;

скорректировать сетку должностных окладов, которая должна выстраиваться в зависимости от сложности и ответственности выполняемой работы;

совершенствовать правовой механизм регулярной индексации размеров окладов денежного содержания государственных служащих.

7. Следует предусмотреть возможность законодательного решения проблемных вопросов, связанных с представлением государственными служащими сведений о своих доходах (расходах), а также о доходах (расходах) своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей. Статья 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» не содержит каких-либо исключений из установленной для государственных служащих обязанности представлять сведения о доходах (расходах), имуществе и обязательствах имущественного характера.

При этом пунктом 16 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821, предусмотрена возможность направления государственным служащим заявления о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей. Однако для самого государственного служащего такое заявление в отношении сведений о своих доходах (расходах) законодательством не установлено.

В целях урегулирования данного вопроса целесообразно рассмотреть предложение о законодательном закреплении перечня уважительных и объективных причин непредставления гражданским служащим сведений о своих доходах, расходах и имуществе, а также о доходах, расходах и имуществе членов его семьи. Например, уважительными причинами непредставления сведений о доходах государственного служащего могут быть плохое состояние здоровья, сложная жизненная ситуация или форс-мажор.

Обстоятельствами, препятствующим представлению данных сведений о супруге, могут быть, например, длительное отсутствие супруга (супруги), отказ супруга (супруги) разглашать информацию по субъективным причинам.

8. В условиях развития информационного общества необходимо оценить целесообразность ежегодного представления гражданскими служащими сведений об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в сети

Интернет, на которых они размещали общедоступную информацию и одновременно данные, позволяющие их идентифицировать. Под размещением общедоступной информации и данных, позволяющих идентифицировать разместивших ее лиц, имеются в виду и ситуации, когда размещенная информация позволяет идентифицировать указанных лиц с высокой степенью достоверности.

В Федеральном законе № 79-ФЗ предусмотрено право представителя нанимателя принимать решение об обработке ежегодно представляемых государственными гражданскими служащими таких сведений, а также о проверке их достоверности и полноты. Выявленные в ходе проверки сведения, которые могут скомпрометировать гражданского служащего либо авторитет органа государственной власти, подлежат рассмотрению на комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов, образуемой в государственном органе в целях обеспечения соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулирования их конфликтов интересов в соответствии с частью 5 статьи 19 Федерального закона № 79-ФЗ. Соблюдение требований к служебному поведению также учитывается при проведении аттестации.

Согласно пункту 12 статьи 16 Федерального закона № 79-ФЗ за нарушение обязанности представлять требуемые сведения государственный гражданский служащий может быть уволен с государственной гражданской службы, а лицам, поступающим на службу – отказано в приеме. С учетом этого представляется целесообразным четко прописать в ограничениях, связанных с гражданской службой, какую информацию государственным служащим нельзя размещать в сети Интернет, чтобы не допустить конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб репутации государственного гражданского служащего или авторитету органа (ведомства), в котором он работает.

В пункте 12 статьи 16 Федерального закона № 79-ФЗ упоминается о непредставлении сведений, предусмотренных статьей 20.2 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ. Ситуация же, когда гражданский служащий представил неполные либо недостоверные сведения, остается неурегулированной.

В целях усовершенствования законодательства в данной сфере представляется необходимым законодательно урегулировать данный вопрос.

**9.** В целях стимулирования гражданских служащих к повышению эффективности своей профессиональной служебной деятельности следует развивать систему правовых и социальных гарантий на гражданской службе, в частности, ввести дополнительные меры поощрения государственных служащих (стимулирующие надбавки (выплаты), награды, дни отпуска (отгула), нагрудные памятные знаки).

**10.** Необходимо рассмотреть вопрос о внедрении новых форм профессионального развития гражданских служащих с ориентацией на необходимость повышения качества осуществления гражданскими служащими их непосредственных служебных обязанностей, в том числе предусматривающих использование информационно-коммуникационных

технологий, что подразумевает изменение подходов к организации системы профессионального развития гражданских служащих.

**11.** В целях обеспечения принципа единства системы государственной службы предлагается рассмотреть целесообразность установления федеральным законодательством:

единых требований к порядку закрепления соотношения классных чинов федеральной гражданской службы, дипломатических рангов, воинских званий, специальных званий, классных чинов юстиции, классных чинов прокурорского работника с классными чинами гражданской службы субъектов Российской Федерации;

правового механизма закрепления на уровне субъектов Российской Федерации соотношения классных чинов государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации (например, требования о заключении соответствующего соглашения между субъектами Российской Федерации).

**12.** Требуется рассмотреть вопрос о внесении изменений в статью 35 Федерального закона № 79-ФЗ, устанавливающих обязанность предупреждения государственного служащего об увольнении не позднее, чем за три дня до дня освобождения от замещаемой должности гражданской службы по аналогии со сроком предупреждения о прекращении срочного трудового договора, установленным частью первой статьи 79 Трудового кодекса Российской Федерации.

Действующими положениями статьи 35 установлено, что срочный служебный контракт расторгается по истечении срока его действия, о чем гражданский служащий должен быть предупрежден в письменной форме не позднее, чем за 7 дней до дня освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы, если иное не установлено данным Федеральным законом. В большинстве случаев срочный служебный контракт заключается с лицами, замещающими должности гражданской службы категории помощники (советники), учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий на срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей.

В случае же досрочного прекращения полномочий указанных лиц или руководителей (например, в результате их смерти) закон не предусматривает исключения из правила, установленного указанной статьей. Таким образом, лица, замещающие должности гражданской службы категории помощники (советники), продолжают замещать должности гражданской службы до истечения семидневного срока предупреждения, при этом полномочия лица или руководителя, для содействия которому была учреждена замещаемая должность гражданской службы, уже прекращены.

**13.** Требуется рассмотреть вопрос о внесении изменений в статью 46 Федерального закона № 79-ФЗ, установив обязанность осуществления выплаты денежного содержания гражданскому служащему за период

ежегодного оплачиваемого отпуска не позднее, чем за 3 дня до начала указанного отпуска.

Данной статьей установлено, что выплата денежного содержания гражданскому служащему за период ежегодного оплачиваемого отпуска должна производиться не позднее, чем за 10 календарных дней до начала указанного отпуска. Указанная норма создает значительные затруднения для государственных органов, поскольку целый ряд категорий граждан имеют в соответствии с федеральными законами право на предоставление отпуска в любое удобное для них время. К таким категориям относятся, например, граждане, награжденные нагрудным знаком «Почетный донор России», «Почетный донор СССР», один из родителей (опекунов, попечителей, приемных родителей), воспитывающий ребенка-инвалида в возрасте до 18 лет, ветераны боевых действий, супруг при уходе в отпуск супруги-военнослужащей по беременности, в случае беременности жены сотрудника, находящейся в отпуске по беременности и родам.

**14.** В рамках основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденных Указом № 288, а также в целях сохранения квалифицированных кадров и повышения привлекательности гражданской службы для молодых специалистов целесообразно рассмотреть вопрос об установлении в статьях 46 и 50 Федерального закона № 79-ФЗ дополнительных периодов стажа свыше 15 лет, и соответствующие им ежемесячные надбавки к должностному окладу за выслугу лет и ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет.

### **Этапы развития государственной гражданской службы Российской Федерации**

**Первый этап (1993-1995 гг.)** был связан с принятием Конституции Российской Федерации 1993 г., которая заложила основы законодательного регулирования института государственной службы в Российской Федерации. В 1993 г. Президент Российской Федерации издал Указ, которым было утверждено Положение о федеральной государственной службе<sup>21</sup>. Данный документ стал первым комплексным нормативным правовым актом о государственной службе, но только в федеральных органах власти. Следующим шагом стало принятие Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», который регламентировал службу в федеральных органах государственной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Несмотря на положительное значение указанного закона, его нормы носили рамочный характер. Это привело к тому, что на федеральном и региональном уровнях складывались различные подходы к правовому регулированию государственной службы.

**Второй этап (1996–2001 гг.)** был ознаменован разработкой концептуальных положений по развитию государственной службы. В 1996–1998 гг. было подготовлено 12 вариантов Концепции административной реформы, которые не были поддержаны руководством страны. В 2001 г. Президентом Российской Федерации была утверждена Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации<sup>22</sup>. В результате ее реализации государственная служба должна была представлять собой целостный, базирующийся на единых принципах институт и включать в себя 2 подсистемы: федеральную государственную службу и государственную службу субъектов Российской Федерации.

**Третий этап (2002-2007 гг.).** На указанный период пришлось разработка основных норм законодательства о государственной службе. В 2002 г. была принята федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 года)»<sup>23</sup>, срок действия которой был продлен до 2007 г. Данной программой было намечено повышение эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, оптимизация затрат на государственное управление. Среди первых результатов следует отметить принятие 27 мая 2003 г. Федерального закона № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», которым впервые была закреплена видовая классификация государственной службы: государственная гражданская служба; военная служба; правоохранительная служба. В развитие указанного закона был принят Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Вместе с тем, ряд задач данного этапа реформирования остался нерешенным. Не были реализованы положения Концепции о формировании системы управления государственной службой, не проведен комплекс мероприятий, направленных на повышение престижа государственной службы, внедрение управленческих технологий на

<sup>21</sup> Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 года № 2267.

<sup>22</sup> Концепция утверждена Президентом РФ 15 августа 2001 года (документ № Пр-1496).

<sup>23</sup> Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 года № 1336.

государственной службе. Требовалось совершенствование антикоррупционных механизмов на гражданской службе.

**Четвертый этап (2009-2013 гг.).** Вышеназванные задачи предполагалось решить в федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)»<sup>24</sup>. В результате реализации программы существенная работа была проделана по предупреждению коррупции, по выявлению и разрешению конфликта интересов на государственной службе, по оптимизации численности служащих, по внедрению и совершенствованию процедуры их ротации. Однако не были решены вопросы, касающиеся внедрения системы профессионального развития, реформирования оплаты труда и пенсионного обеспечения служащих. Дальнейшего развития требовали технологии кадровой работы. Не была создана система управления государственной службой.

**Пятый этап (2016-2018 гг.)** характеризуется реализацией задач, изложенных в Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 гг.<sup>25</sup>, которые были утверждены Президентом Российской Федерации в 2016 году. В результате этой работы в законодательстве были закреплены нормы, направленные на формирование единого информационно-коммуникационного пространства в системе гражданской службы. Была усовершенствована система профессионального развития на гражданской службе. Однако не удалось решить вопросы оптимизации системы материального стимулирования служащих, а также структуры их денежного содержания. Требовалось дальнейшее развитие процедуры отбора на гражданскую службу, а также включения в кадровый резерв государственного органа.

**Новый этап (2019 г. по н/вр).** 24 июня 2019 г. Президент Российской Федерации подписал Указ № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы», который фактически стал продолжением работы по реформированию гражданской службы. Согласно Указу основные направления реформирования коснутся вопросов поступления на гражданскую службу, ее прохождения. Будет усовершенствована система оплаты труда и система мотивации на гражданской службе. Предполагается совершенствование порядка отбора кандидатов на службу и процедуры проведения аттестации гражданских служащих. Планируется завершение создания нормативно-правовой базы, необходимой для формирования федерального кадрового резерва на гражданской службе. Будет обеспечено функционирование единого специализированного информационного ресурса для профессионального развития гражданских служащих.

Во исполнение Указа № 288 принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 июля 2019 г. № 1646-р, утвердившее План мероприятий («дорожную карту») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 гг., содержащий перечень конкретных мероприятий, сроки их осуществления и ответственные органы исполнительной власти.

<sup>24</sup> Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261.

<sup>25</sup> Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403.

**ДЛЯ ЗАМЕТОК**

Совет Федерации Федерального Собрания  
Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК  
№ 3 (746)

Развитие государственной гражданской службы. Новый этап

Научно-методический семинар Аналитического управления

Под общей редакцией В.Д. Кривова

Составители:

Н.В. Барышников, М.В. Глигич-Золотарева,  
Ю.В. Малинкина, Н.В. Бубличенко

Электронная версия аналитического вестника размещена  
в сети «Инtranет» Совета Федерации в разделе «Информационные материалы»  
и в сети «Интернет» ([www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru)) в разделе «Аналитические материалы»  
При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна

---

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов  
Управления информационных технологий и документооборота  
Аппарата Совета Федерации

---

Подписано в печать 27.02.2020. Формат 60x84 1/8. Усл. печ. л. 15,34.  
Тираж 50 экз. Заказ № И-17