

Аттестация как метод оценки профессионализма государственных гражданских служащих

Л.А. КРАСНОБАЕВА, Т.А. ГОЛЫНЕЦ

В данной статье исследуется один из методов оценки профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих – аттестация. Анализируется нормативное закрепление аттестации в законодательстве Республики Беларусь, цели, задачи, порядок ее проведения, направления оценки гражданского служащего, решения, принимаемые по результатам аттестации. Предлагаются направления совершенствования аттестации государственных гражданских служащих посредством нормативного закрепления критериев соответствия гражданских служащих.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, государственный гражданский служащий, аттестация, аттестационная комиссия, аттестационная характеристика.

This article examines one of the methods of assessing the professionalism and competence of government civil servants – certification. The article analyzes the normative consolidation of certification in the legislation of the Republic of Belarus, the goals, objectives, the procedure for its implementation, the directions of evaluation of a civil servant, decisions taken based on the results of certification. The directions of improving the certification of public civil servants are proposed.

Keywords: state civil service, state civil servant, attestation, attestation commission, attestation characteristics.

В соответствии с Концепцией государственной кадровой политики Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь 3 января 2024 г. № 1, одним из направлений государственной кадровой политики является стимулирование кадров к повышению уровня квалификации. Приоритетом государственной кадровой политики в сфере государственной службы является совершенствование методов оценки деятельности государственных служащих.

Актуальность данной темы обусловлена необходимостью эффективного функционирования системы государственной гражданской службы. Достижение подобного результата возможно за счет осуществления непрерывного повышения качества подготовки служащих путем проведения своевременной процедуры аттестации, позволяющей выявить проблемные точки и провести обучение или переподготовку служащего, необходимую для его профессиональной деятельности.

О.Е. Куликова отмечает, что «от качества подготовки служащих, их добросовестного отношения к обязанностям во многом зависит профессионализм всей службы, авторитет в обществе, в глазах конкретного гражданина. При таком положении необходимо качественное обновление потенциала органов власти, приток на гражданскую службу высококвалифицированных кадров» [1, с. 39].

Аттестация государственных гражданских служащих имеет положительные характеристики. Так, она позволяет провести диагностику персонала, то есть получить информацию о сотрудниках, выявить «болевые точки», моменты, затрудняющие работу персонала, и своевременно решить эти проблемы [2, с. 341].

Как указывает О.И. Чуприс, «общая цель проведения аттестации – качественный подбор и расстановка кадров для успешного решения задач гражданской службы на основе оценки результатов служебной деятельности гражданских служащих» [3, с. 131].

Интересным является подход Ю.Н. Старилова, который рассматривает аттестацию как деятельность, состоящую из различных элементов: 1) субъекта, который проводит оценку деловых и личных качеств работника, т. е. аттестационной комиссии; 2) объекта – работника, подлежащего аттестации; 3) аттестационной процедуры – системы последовательных действий по осуществлению аттестации [4, с. 158].

Д.Н. Бахрах предложил двойственную трактовку аттестации: общую – в целях оценки государственных служащих, повышения чувства ответственности, и персональную аттестацию – в целях решения о присвоении государственному служащему очередного звания, о назначении государственного служащего на иную должность [5, с. 132].

А.Ф. Ноздрачев под аттестацией в системе государственной службы понимает государственную проверку деловой квалификации государственного служащего [6, с. 381].

Наиболее верное определение предложено Ю.С. Волковой, которая рассматривает аттестацию с позиции «административно-правовой процедуры по оценке профессионального соответствия государственного служащего занимаемой государственной должности, которая направлена на совершенствование государственной службы и развитие внутреннего потенциала аттестуемого, обязывающая по итогам принять установленные законодательством административно-правовые меры, что способствует эффективному развитию профессионального и личностного потенциала кадров» [7, с. 148].

Вопросы аттестации государственных гражданских служащих регулируются национальным законодательством Республики Беларусь, где общее регулирование осуществляется согласно ст. 41 Закона Республики Беларусь от 1 июня 2022 г. № 175-З «О государственной службе» (далее – Закон № 175-З).

В ст. 12 Постановления Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 15 июня 1998 г. № 11-5 «О модельном законе «Об основах государственной службы»» цель аттестации государственных служащих обозначена как определение уровня профессиональной подготовки и соответствия государственного служащего занимаемой государственной должности государственной службы, а также решение вопроса о присвоении государственному служащему квалификационного чина [8].

Согласно Закону № 175-З к основным задачам аттестации относятся:

- установление соответствия занимаемой гражданской должности;
- выявление потенциальных способностей и возможностей для дальнейшего продвижения по службе;
- определение необходимости направления гражданского служащего на подготовку, переподготовку, повышение квалификации и стажировку.

Таким образом, по целям и задачам можно выделить:

- аттестацию, направленную на определение соответствия занимаемой должности служащего. Следовательно, установление факта соответствия занимаемой государственной должности является целью аттестации, а аттестационные функции (оценка; контроль; улучшение работы с персоналом; экономическая; организационная; коммуникативная; информирования; стимулирования и др.) реализуются в процессе достижения этой цели [9, с. 159];
- аттестацию, направленную на установление обстоятельств, предполагающих повышение категории работника.

Отечественный законодатель обходит стороной вопросы о присвоении гражданскому служащему классного чина (персонального звания, ранга) по решению аттестационной комиссии. Также, отметим, что с 1 января 2023 г. установлена новая система классов гражданских служащих (ст. 17 Закона № 175-З), одновременно с ней и применяется новый порядок присвоения классов. Ранее это было компетенцией специальной комиссии нанимателя, а в настоящее время эти полномочия принадлежат нанимателю. И если ранее закон предусматривал процедуру досрочного повышения в классе, то действующий закон исключил указанную возможность. При этом отметим, что прокурорскому работнику за успешное и добросовестное исполнение служебных обязанностей, продолжительную и безупречную службу в органах прокуратуры, выполнение заданий особой важности и сложности, другие достижения по службе Генеральным прокурором в качестве меры поощрения может быть присвоен очередной классный чин. Аналогичная норма применяется и в отношении работников таможенных органов. В частности, должностному лицу может быть присвоено персональное звание досрочно либо на одну ступень выше персонального звания, предусмотренного по занимаемой должности, в виде поощрения (п. 49 Положения о службе в таможенных органах, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 21 апреля 2008 г. № 228 «Вопросы таможенных органов»).

На наш взгляд, Закон № 175-З должен быть дополнен нормой следующего содержания: «досрочное повышение в классе (но не более чем на один класс) возможно за добросовестное исполнение служебных обязанностей, продолжительную и безупречную гражданскую службу по решению аттестационной комиссии». Это обусловлено тем, что аттестация гражданских служащих является важным фактором повышения не только профессионализма и компетентности служащих, но и условием стабильности государственного управления.

Отметим, что на сегодняшний день в нашей стране нет единого подхода к аттестации гражданских служащих. Можно выделить пять самостоятельных порядков аттестации гражданских служащих:

– общий порядок (ст. 41 Закона № 175-3, Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих, утвержденное Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 августа 2022 г. № 563 (далее – Положение № 563));

– аттестация гражданских служащих, должности которых включены в кадровый реестр Главы государства (ст. 52 Закона № 175-3, Указ Президента Республики Беларусь от 14 марта 2005 г. № 122 «О проведении аттестации руководящих работников государственных органов и иных организаций, должности которых включены в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь»). При этом руководящие работники, впервые назначенные на должности, включенные в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, проходят аттестацию по истечении одного года непрерывной работы в должности;

– аттестация работников таможенных органов и подчиненных ГТК организаций (п. 56 Положения о службе в таможенных органах, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 21 апреля 2008 г. № 228 «Вопросы таможенных органов»);

– аттестация прокурорских работников (ст. 52 Закона Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-3, гл. 4 Положения о службе в органах прокуратуры, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 27 марта 2008 № 181 «О прохождении службы в органах прокуратуры Республики Беларусь»);

– аттестация судей судов общей юрисдикции (гл. 8 Кодекса о судоустройстве и статусе судей от 29 июня 2006 г. № 139-3, п. 1, 2 Декрета Президента Республики Беларусь от 29 ноября 2013 г. № 6 «О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь»). При этом очередная аттестация судей проводится при присвоении очередного квалификационного класса – не позднее одного месяца со дня истечения срока пребывания судьи в присвоенном квалификационном классе; а в отношении судей, назначенных на должность судьи бессрочно, – периодически один раз в пять лет.

Согласно Закону № 175-3, гражданские служащие, впервые поступившие на гражданскую службу, проходят аттестацию не ранее чем через три года после поступления на гражданскую службу. Правовым актом установлены и случаи, при которых отдельные категории гражданских служащих аттестацию не проходят. К ним относятся:

– гражданские служащие, находившиеся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Обратим внимание, если гражданский служащий находился в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, то он подлежит аттестации не раньше чем через один год после выхода на работу (подп. 3.1 п. 3 ст. 41 Закона № 175-3);

– гражданские служащие, пребывающие в данной гражданской должности менее одного года;

– беременные женщины;

– гражданские служащие, занимающие гражданские должности путем избрания.

Аттестация гражданского служащего проводится периодически каждые три года аттестационной комиссией, создаваемой по решению руководителя государственного органа, в котором гражданский служащий назначен на гражданскую должность. Аттестация гражданских служащих, назначение которых производится вышестоящими государственными органами, проводится аттестационными комиссиями этих органов. Необходимо отметить, что согласно Положению № 563, аттестационная комиссия помимо постоянно действующей, может создаваться для проведения аттестации с учетом категории гражданских служащих, подлежащих аттестации. Поэтому особая роль в процедуре аттестации принадлежит именно качественному подбору и объективной работе состава комиссии.

Т.А. Волкова обращает внимание, что в ее состав должны входить «независимые эксперты, а также представители кадровой и юридическо-психологической службы профессионального органа, что позволит обеспечить объективность мнений и защищенность самого аттестуемого» [10, с. 80].

Процедура аттестации тесно взаимосвязана с другими правовыми институтами, такими как дисциплинарная ответственность и контракт. Так в случае принятия аттестационной комиссией решения о несоответствии гражданского служащего занимаемой должности руководитель государственного органа в течение одного месяца рассматривает вопрос о возмож-

ности дальнейшего пребывания гражданского служащего в занимаемой должности и принимает решение в соответствии с законодательством (ч. 2 п. 15 Положения № 563). Таким образом, возникает вопрос об обязательном участии в аттестационной комиссии представителей профсоюзов, что требует внесения соответствующих изменений в п. 3 Положения № 563.

Согласно п. 6 Положения № 563, аттестация осуществляется на основании аттестационной характеристики, проекта аттестационного листа и иных материалов, отражающих результаты деятельности гражданского служащего (при наличии). Законодательством не установлена форма аттестационной характеристики гражданского служащего. Вместе с тем основные требования к ее содержанию определены п. 6 Положения № 563. Согласно данной правовой норме характеристика должна содержать объективную оценку практической деятельности аттестуемого, уровня его профессиональных знаний, правовой культуры, умения работать с людьми. Аттестационная характеристика может содержать рекомендации по повышению эффективности практической деятельности и уровня квалификации аттестуемого, стимулированию его профессионального роста (ч. 2 п. 6 Положения № 563). Несмотря на то, что данная норма не носит императивный характер, и, учитывая, что в круг вопросов входят знания основных нормативных правовых актов, необходимых для выполнения основных служебных обязанностей, полагаем, что наличие рекомендаций аттестуемому является желательным. Это, в свою очередь, будет свидетельствовать о тщательном анализе его профессиональной деятельности и исключать субъективный подход к подготовке аттестационной характеристики. Кроме того, необходимо оценивать индивидуально-психологические качества и мотивационные стороны деятельности гражданского служащего. Оценка аттестационной комиссии должна складываться из совокупности общего результата работы служащего, оценки деятельности его работы непосредственным руководителем и специфики деятельности государственного гражданского служащего.

Видами оценок, используемыми при проведении аттестации, могут являться:

– оценка квалификации, которая может включать в себя экзамен в письменной форме, где вопросы подготавливают сотрудники, занимающие руководящие должности (критерии оценки результата должны быть определены заранее);

– оценка деятельности. Она должна осуществляться непосредственным руководителем и включать в себя оценку выполнения сотрудником должностных обязанностей, целей, планов, установленных в определенный срок;

– оценка личности, которая может выражаться в виде оценки сотрудников, совместно работающих с аттестуемым, оценки подчиненных служащему, результатов общественного мониторинга и может проводиться с привлечением независимых психологических служб.

По мнению Т.А. Нечаевой, проводить аттестационную оценку гражданских служащих следует, исходя из следующих характеристик:

– участвовал ли данный сотрудник в решении задач, поставленных перед подразделением государственного учреждения;

– насколько сложна выполняемая работа, какова ее эффективность;

– соответствует ли квалификационным требованиям для исполнения обязанностей;

– имеет ли необходимый стаж и знания;

– не нарушал ли служебную дисциплину и установленные ограничения [11, с.112].

Полагаем, что для успешного функционирования органов государственного управления, а также повышения прозрачности и упорядоченности процедуры аттестации, необходимо закрепить *критерии соответствия государственных служащих занимаемой должности*. Закон № 175-З устанавливает общие квалификационные требования, предъявляемые при поступлении на гражданскую службу: соответствующее образование, необходимый стаж работы по соответствующему направлению деятельности; владение государственными языками Республики Беларусь; знание Конституции Республики Беларусь, законодательных актов применительно к исполнению соответствующих служебных обязанностей и другие, предусмотренные специальными нормативными правовыми актами. Полагаем, что Положение об аттестации гражданских служащих может содержать и иные критерии оценки соответствия занимаемой должности. Немаловажным фактором, влияющим на успешность деятельности государственного служащего, является его социально-психологическая компетентность. Чем она выше, тем эффективнее госслужащий взаимодействует с другими людьми в системе межличностных отношений [12].

Так, например, по мнению В.А. Мальцева, при оценке личностных качеств государственных служащих, внимание, прежде всего, должно быть уделено таким особенностям, как ценностные ориентиры, моральные свойства, управленческие и организаторские способности, инновационные и творческие возможности, степень коммуникабельности и лидерский потенциал [13, с. 78]. Как указывает Т.О. Потапова, «успешность профессиональной деятельности госслужащих во многом зависит от их умения и навыков предотвращать конфликты, принимать взвешенные решения, направленные на урегулирование конфликтов, разрешать их на справедливой и нравственной основе. Для этого у государственного служащего должна быть сформирована конфликтологическая компетентность» [13, с. 79].

Конфликтологическая компетентность включает в себя понимание природы противоречий и конфликтов, формирование конструктивного отношения к конфликтам; обладание навыками неконфликтного поведения; умение конструктивно регулировать противоречия и конфликты; умение оценивать и объяснять конфликтные ситуации; обладание навыками устранения негативных последствий конфликтов [14, с. 443], [15, с. 200].

Нельзя не согласиться с мнением ученых, что благодаря правильной и грамотной процедуре проведения аттестации появляется возможность увидеть, насколько справляется государственный служащий с возникающими проблемами, и увидеть его стиль общения с коллегами [16, с. 206].

Для объективной оценки профессионального уровня компетенций гражданского служащего, по мнению Е.А. Кудриной, необходимо шире разрабатывать и использовать интерактивные методы (элементы деловых игр, решение кейсов и др.) [17, с. 24].

В этой связи интересным и перспективным представляется предложение о внедрении игровых методов (геймификации) в аттестацию. Данное предложение имеет целью выявление наиболее перспективных сотрудников за счет соревновательных моментов в игре, с помощью которых мотивация сотрудника будет более высокая, и появится возможность наблюдения за аттестуемыми в новых условиях. В.О. Лялина полагает, что главное при внедрении данного метода – определить цели проведения геймификации, определить компоненты игры, движущие силы, динамику игрового метода и согласовать их со специалистами-разработчиками [18, с. 110].

Таким образом, в настоящее время аттестация является основным методом оценки профессионализма государственных гражданских служащих, который осуществляется аттестационными комиссиями соответствующих государственных органов. По результатам аттестации аттестационная комиссия тайным голосованием принимает одно из следующих решений:

- о соответствии занимаемой гражданской должности;
- о неполном соответствии занимаемой гражданской должности и повторной аттестации;
- о несоответствии занимаемой гражданской должности.

В связи с тем, что аттестация является одним из способов повышения эффективности государственного управления, возможно, рассмотреть вопрос об *обязательном* характере принимаемого решения аттестационной комиссией. В настоящее время Положением № 153 предусмотрена возможность на уровне диспозитивной нормы рекомендовать зачислить гражданского служащего в резерв руководящих кадров. С учетом целей аттестации полагаем, что следует закрепить указанную норму на уровне обязательного принятия решения о включении гражданского служащего в резерв руководящих кадров. Это обусловлено особой потребностью в управленцах нового поколения, способных самостоятельно решать задачи и исполнять новые функции, занимать новые должности, в том числе руководящие. В соответствии с Положением об организации работы с руководящими кадрами в системе государственных органов и иных государственных организаций, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 26 июля 2004 г. № 354, формирование резерва руководящих кадров является приоритетным направлением государственной кадровой политики.

Обобщая изложенное, подчеркнем, что одним из путей повышения эффективности государственного управления видится принятие Программы повышения эффективности государственной службы, направленной на реализацию основных положений Концепции государственной кадровой политики Республики Беларусь, обеспечения кадрового потенциала и кадровой безопасности. Данная программа должна предусматривать достижение результатов, тесно взаимосвязанных с задачами аттестации. Ее целью должно послужить создание необходимых условий для профессионального развития государственных служащих путем непрерывного

профессионального образования, в том числе разработка в отдельных государственных органах индивидуальных планов профессионального развития гражданских служащих; внедрение современных образовательных технологий в процесс их обучения; внедрение системы показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, дифференцированных по направлениям деятельности государственных органов.

Аттестационная процедура должна утрачивать изначальный формализм и превратиться в действенное средство для поддержания высокого профессионального уровня служащих, выполняющих свой профессиональный и государственный долг на благо граждан своей родины.

Литература

1. Куликова, О. Е. Основные принципы аттестации государственных гражданских служащих органа государственной власти / О. Е. Куликова // Вестн. науки и образования. – 2018. – Т. 2, № 3 (39). – С. 39–41.
2. Чуракова, Н. П. Пути повышения эффективности аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации / Н. П. Чуракова // Россия молодая : сб. материалов VII Всерос. науч.-практ. конф. молодых ученых с междунар. участием, Кемерово, 21–24 апр. 2015 г. – Кемерово, 2015. – С. 341.
3. Чуприс, О. И. Государственная служба : учеб. пособ. / О. И. Чуприс. – Минск : РИВШ, 2024. – 300 с.
4. Стариков, Ю. Н. Аттестация госслужащих и аттестационная процедура / Ю. Н. Стариков // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. тр. – Воронеж, 1996. – Вып. 6. – С. 158.
5. Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2010. – 624 с.
6. Государственная служба. Учебник для подготовки государственных служащих / А. Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 592 с.
7. Волкова, Ю. С. Аттестация государственных гражданских служащих: понятие и сущность / Ю. С. Волкова // Тамбовские правовые чтения им. Ф.Н. Плевако : материалы III Междунар. науч.-практ. конф. : в 2 т. / отв. ред. В. Ю. Стромов. – Тамбов : Издат. дом «Державинский», 2019. – Т. 1. – С. 147–150.
8. О модельном законе «Об основах государственной службы» [Электронный ресурс] : постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств, 15 июня 1998 г., № 11-5 // ЭТАЛОН-ONLINE / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Режим доступа : https://etalonline.by/document/?regnum=n29800104&q_id=10464279. – Дата доступа : 10.01.2024.
9. Булгаков, С. Н. Значимость процедуры аттестации государственных гражданских служащих / С. Н. Булгаков // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2012. – № 2 (25). – С. 158–161.
10. Волкова, Т. А. Психологический анализ процесса аттестации государственных служащих / Т. А. Волкова // Вестн. Сев.-Кавказ. гос. тех. ун-та. – 2007. – № 3. – С. 77–80.
11. Нечаева, Т. А. Аттестация служащих в государственном учреждении как рост по карьерной лестнице / Т. А. Нечаева // Форум молодых ученых. – 2021. – № 2 (54). – С. 111–115.
12. Деркач, А. А. Развитие профессиональной и психологической культуры государственных служащих / А. А. Деркач. – М. : Изд-во РАГС, 2000. – Ч. 1. – 278 с.
13. Потапова, Т. О. Психологические аспекты успешной деятельности государственных служащих российского парламента / Т. О. Потапова // Развитие профессионализма. – 2017. – № 2 (4). – С. 77–79.
14. Анцупов, А. Я. Конфликтология : учебник для вузов / А. Я. Анцупов, А. И. Шипилов. – 6-е изд. – СПб. : Питер, 2015. – 528 с.
15. Пономарева, М. А. Конфликтологическая компетентность руководителя как основа эффективного управления Исторические и психолого-педагогические науки : сб. науч. ст. – Минск : РИВШ, 2016. – С. 197–203.
16. Бреусова, Е. А. Проблемы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих / Е. А. Бреусова, А. В. Лыгина // Науч.-метод. электронный журнал «Концепт». – 2017. – Т. 2. – С. 201–206.
17. Кудрина, Е. А. Применение модели компетенций при аттестации государственных гражданских служащих / Е. А. Кудрина, Е. Л. Бачурина // Государство и общество : вчера, сегодня, завтра. – 2018. – № 6. – С. 20–26.
18. Лялина, В. О. Внедрение игровых методов в аттестацию государственных гражданских служащих / В. О. Лялина, М. В. Виниченко // Новое поколение. – 2016. – № 9. – С. 110–115.