


ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО. ПОЛИТИКА И ПРАВО



<https://doi.org/10.5281/zenodo.3971946>
УДК 35.08

Гатина Л.И.

Гатина Лейсан Ильясовна, кандидат социологических наук, доцент, Казанский национальный исследовательский технологический университет. 420015, Россия, г. Казань, ул. К. Маркса, 68. E-mail: gli@yandex.ru.

Проблемы и перспективы ротации государственных служащих в Республике Татарстан

Аннотация. В статье представлены результаты пилотажного исследования методом анкетирования двух групп респондентов – государственных служащих органов власти Республики Татарстан и студентов, являющихся потенциальными государственными служащими. Анкетирование было направлено на апробацию инструментария исследования и определение представления о ротации у двух групп респондентов. На основе полученных ответов от респондентов были определены проблемные аспекты ротации на государственной службе в органах власти Республики Татарстан и перспективы развития механизма ротации.

Ключевые слова: ротация, государственные служащие, государственная служба, кадровый состав государственной службы, проблемы ротации, профессиональное развитие, управление кадрами на государственной службе.

Gatina L.I.

Gatina Leysan Ilyasovna, Candidate of Social Sciences, Associate Professor, Kazan national research technological university. 420015, Russia, Kazan, K. Marx st., 68, E-mail: gli@yandex.ru.

Problems and prospects of rotation of public servants in Tatarstan Republic

Abstract. The article presents the results of a pilot study using a survey of two groups of respondents – civil servants of Tatarstan Republic and students who are potential public servants. The survey was aimed at testing the research tools and determining the perception of rotation in two groups of respondents. Based on the responses received from the two groups of respondents, the problem aspects of rotation in the public administration of Tatarstan Republic and the prospects for the development of the rotation mechanism were identified.

Key words: rotation, public servants, public administration, personnel structure of public administration, rotation problems, professional development, human resources management in the public administration.

От результатов деятельности каждого государственного служащего, их профессионализма зависит в итоге эффективность государственных органов власти. Одну из задач при этом выполняет управление кадрами государственной службы. Одним из механизмов реализации управления кадровым составом государственной службы (имеется в виду гражданская служба) является ротация государственных гражданских служащих [1].

В литературе можно встретить различные трактовки понятия «ротация», одно из наиболее полных – ротация «представляет собой процесс перемещения работника (государственного служащего) с одной должности на другую по горизонтали в порядке осуществления регулярной сменяемости кадров с целью их оптимального использования» [2, с. 86]. Также можно назвать таких авторов, занимающихся исследованием механизма ротации, как Дятлов В.А., Кибанов А.Я., Пихало В.Т., Федосеев В.Н., Капустин С.Н., Базаров Т.Ю., Еремин Б.Л. и др.

К настоящему времени в практике управления кадрами государственных органов используется ряд нормативно-правовых актов и методических рекомендаций, касающихся ротации государственных служащих. Например, в концепции федеральной программы реформирования системы государственной службы Российской Федерации определен механизм ротации: «ротация кадрового состава государственных служащих осуществляется путем перевода с одной должности на другую в пределах одного государственного органа либо перевода из одного государственного органа в другой - как на федеральном, так и на региональном уровне» [3]. В ст. 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ ротация определяется как «предусмотренное служебным контрактом и осуществляемое в установленном порядке на определенный срок, перемещение или перевод (с согласия) государственных служащих, замещающих утвержденные соответствующим нормативным правовым актом на должности государственной службы, в

пределах одной местности или в другую местность на плановой, а в отдельных установленных случаях – внеплановой основе на иную равнозначную (или в ряде случаев более высокую) должность государственной службы с учетом уровня квалификации, профессионального образования и стажа государственной службы или работы (службы) по специальности в том же государственном органе либо в другом государственном органе» [4].

В целом особенность ротации состоит в горизонтальном перемещении работника в соответствии с различными целями, которые могут состоять в создании основы для карьерного роста, развитии управленческого потенциала, преодолении функциональной ограниченности, получении новых знаний, противодействии коррупции, предупреждении усталости и профессионального выгорания и т.п.

Ротация часто используется на государственной службе таких стран, как ФРГ, Япония, Сингапур. Последняя интересна в данном случае тем, что является образцовой моделью для Республики Татарстан. В Сингапуре постоянная ротация государственных служащих является основным принципом кадровой политики в государственных органах власти, что помогло освободиться от коррупции, о чем говорит пятое место рейтинг индекса восприятия коррупции [5].

В Республике Татарстан в настоящее время действует «План проведения ротации государственных гражданских служащих Республики Татарстан на 2014-2024 годы», утвержденный распоряжением Кабинета Министров Республики Татарстан от 27.12.2013 №2780-р [6], в соответствии с которым происходит перемещение кадров государственной службы региона. Но за последние годы само пространство ротации даже сузилось. В Татарстане на момент разработки плана по проведению ротации указывались следующие должности гражданской службы в следующих органах исполнительной власти:

- Министерство экологии и природных ресурсов Республики Татарстан (14 должностей);

- Министерство труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан (2 должности);

- Государственный комитет РТ по тарифам (2 должности);

- Государственная жилищная инспекция РТ (14 должностей);

- Государственная инспекция РТ, обеспечивающая государственный контроль, за производством, оборотом и качеством этилового спирта, алкогольной продукции и защите прав потребителей (2 должности);

- Инспекция государственного строительного надзора Республики Татарстан (5 должностей);

- Управление по охране и использованию объектов животного мира Республики Татарстан (28 должностей);

- Управление по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Республики Татарстан (36 должностей).

Всего в Перечень должностей, подлежащих ротации, от 2 марта 2020 года включены 103 должности [6], которые наиболее подверженные коррупции, наделенные полномочиями государственного контроля. По сравнению с Перечнем должностей 2013 года, подлежащих ротации, сократилось количество министерств и ведомств, в которых необходимо проводить ротацию, но при этом увеличилось количество должностей. В 2020 году уже было проведено 29 перемещений регионального уровня и федерального, из них 19 перемещений регионального уровня было вертикального характера и только одно – горизонтального. Ранее 2020 года ротация проводилась в 16 министерствах и ведомствах Республики, сейчас будет проводиться только в двух министерствах и в шести ведомствах, перемещение будет возможно как внутри одного ведомства, так и между ними.

Официальная точка зрения на ротацию в России в целом и в частности в Республике Татарстан не исчерпывает представление о ротации и ее состоянии в государственных органах, поэтому в качестве пилотного исследования в апре-

ле 2020 года было проведено анкетирование тридцати государственных служащих органов власти Татарстана и ста студентов, обучающихся по направлениям «Экономика и управление», «Юриспруденция», «Гуманитарные и социологические науки», «Математические и естественные науки» в университетах региона. Цель анкетирования заключалась в определении значения и смысла ротации для государственных служащих и потенциальных кадров государственной службы. Анкетирование двух групп респондентов проводилось по разным анкетам, разработанным в соответствии с особенностями их настоящего профессионального статуса.

Респонденты от государственной службы были представлены различными возрастными группами от 19 до 61 года, женщин среди них было 73,3% (22 чел.), мужчин – 26,7% (8 чел.). Из опрошенных госслужащих 30% (9 чел.) занимают должности гражданской службы категории «руководители», должности категории «специалисты» занимают 70% (21 чел.) респондентов. Высшее образование имеют 80% (24 чел.) респондентов, неполное высшее – 13,3% (4 чел.), специальное – 6,7% (2 чел.). Опрос показал, что только 20% госслужащих имеют профессиональное образование в области экономики и управления, большая часть респондентов имеют гуманитарное, математическое естественное образование. Из всех опрошенных всего 13,3% (4 чел.) имеют два образования по направлению «Экономика и управление» и по профилю конкретной сферы деятельности. Выявляется недостаточный уровень образования у большинства респондентов в сфере государственного и муниципального управления, что напрямую должно быть учтено в осуществлении кадровой политики в органах государственного управления.

Из опрошенных государственных служащих только 26,7% (8 чел.) подпадали под ротацию, то есть только четвертая часть. Большинство опрошенных респондентов – 76,7% к ротации относятся по-

ложительно, 6,7% – отрицательно, 6,7% – относятся по ситуации, 3,3% ответили, что отношение зависит от принудительности ротации, 3,3% указали необходимость учета согласия работника, еще 3,3% респондентов не знают, что такое ротация, что говорит об их низком уровне знаний в сфере государственного и муниципального управления. Положительные качества ротации, указанные

государственными служащими, представлены в Табл. 1. Среди ответов нужно обратить внимание, что только 30% респондентов указывают на предупреждение коррупции с помощью ротации. В основном упор в положительных характеристиках ротации респондентами делается на профессиональное развитие, карьерное продвижение государственного служащего.

Таблица 1. Оценка положительных характеристик ротации государственными служащими

Критерий	% ответивших
Обеспечение профессионального развития госслужащего	60%
Профилактика профессионального выгорания госслужащего	53,3%
Обеспечение карьерного продвижения госслужащего	56,7%
Повышение универсальности сотрудников, расширение их функционала	40%
Предупреждение внутренних конфликтов в государственных органах власти	20%
Предотвращение коррупции в государственных органах власти	30%
Помогает повышать мотивацию или внедрять новые идеи в работе	20%
Подбор служащему более подходящего места в штате при низких результатах его деятельности на его прежней должности	30%
Выявляются наклонности служащего и возможности его наилучшего использования	50%

Отрицательные характеристики ротации, указанные государственными служащими, представлены в Табл. 2, из которой видно, что главными отрицательными качествами ротации являются неготовность и нежелание служащих покидать привычные должности, снижение производительности в период адаптации перемещённых сотрудников, их привыкание к новым должностям, коллегам, условиям работы, необходимость преодоления психологических барьеров при кадровом перемещении.

Государственные служащие также отвечали на вопрос о том, что они хотели бы изменить в механизме проведения ротации, ответы представлены в Табл. 3. По мнению респондентов, механизм проведения ротации необходимо персонализировать, расширяя мотивацию государственных служащих к должностному перемещению с помощью социальных га-

рантий, обоснования ее проведения, материального стимулирования.

Также необходимо указать, что 70% (21 чел.) опрошенных государственных служащих считают ротацию необходимой в рамках кадровой политики на государственной службе.

Теперь обратимся к результатам анкетирования студентов – потенциальных будущих государственных служащих. В анкетировании приняли участие сто человек от 18 до 24 лет, из них девушки - 57% (57 чел.), юноши - 43% (43 чел.). 41% опрошенных студентов обучаются по направлению «математические и естественные науки», 37% – по направлению «Экономика и управление», 12% – по направлению «Гуманитарные науки», 10% – по направлению «Юриспруденция». 47% опрошенных студентов изъявили желание работать на государственной службе. Подавляющее большинство

из опрошенных студентов (87%) положительно оценивают ротацию на государственной службе, и только 6% отозвались отрицательно о ней. В анкету было включено определение ротации, возможно, с этим отчасти связаны такие результаты. В Табл. 4 приведены результаты ответов студентов о положительных характеристиках ротации. В целом результаты ответов студентов коррелируют с ответами государственных служащих, но предотвращение коррупции у студентов встре-

чается почти в два раза меньше, чем в ответах первой группы респондентов.

Основными минусами ротации опрошенные студенты считают неготовность и нежелание служащих покидать привычные должности - 57%; снижение производительности в период адаптации перемещённых сотрудников, их привыкание к новым должностям, коллегам, условиям работы - 51%; необходимость переезда - 43%. Подобные ответы преобладают также у государственных служащих.

Таблица 2. Отрицательные характеристики ротации, по мнению государственных служащих

Критерий	% ответивших
Слишком часто по времени проведения (каждые 3-5 лет)	26,7%
Неготовность и нежелание служащих покидать привычные должности	63,3%
Снижение производительности в период адаптации перемещённых сотрудников, необходимость привыкания к новым должностям, коллегам, условиям работы	53,3%
Осложнение персональной ответственности за принимаемые решения	23,3%
Необходимость переезда (смена места жительства)	36,7%
Необходимость преодолевать психологические барьеры при кадровом перемещении	40%
Отношение служащих к кадровой ротации как к очередному «заскоку» руководителей	26,7%

Таблица 3. Пожелания государственных служащих относительно проведения ротации на государственной службе

Вариант ответов	Количество ответов
Подвергать ротации только тех, кто согласен	2
Увеличить время перемещения до 7 лет	1
Обеспечить социальные гарантии членам семьи (места в школе, детсадах, работу супругу/супруге)	3
Материально стимулировать работника на проведение ротации	3
Проводить ротацию при застое в учреждении, при низких результатах работы служащего	2
Проводить ротацию только после обоснования ее необходимости	3
Максимально (в т.ч. морально) подготовить работника	2
Упростить проведение ротации	1
Совершенствовать систему проведения ротации	1

Таблица 4. Положительные характеристики ротации на государственной службе, по мнению студентов

Критерий	% ответивших
Обеспечение профессионального развития государственного служащего	64%
Обеспечение карьерного продвижения государственного служащего	56%
Повышение универсальности сотрудников, расширение их функционала	54%
Для профилактики профессионального выгорания	41%
Предупреждение внутренних конфликтов	20%
Предотвращение коррупции	18%

Большинство опрошенных студентов считают процедуру ротации необходимой – это 66%, что также коррелирует с величиной подобных ответов государственных служащих.

Таким образом, обе группы респондентов – работающие государственные служащие и студенты – потенциальные в будущем кадры органов государственного управления в Республике Татарстан демонстрируют похожее в целом мнение о ротации на государственной службе, существенных отличий в плюсах и минусах ротации в ходе анализа результатов анкетирования обнаружено не было. Ротация является необходимой для большинства респондентов для осуществления карьерного роста, профессионального развития, мотивации и предупреждения профессионального выгорания. Но немногие из опрошенных рассматривают ротацию как один из инструментов противодействия коррупции.

Проблемы ротации можно выделить следующие: неготовность и нежелание покидать привычные должности; снижение производительности в период адаптации, привыкание к новым должностям, коллегам, условиям работы; психологический барьер; необходимость переезда и смены места жительства. На эти аспекты необходимо обратить внимание при проведении ротации, так как они требуют индивидуального решения в каждом конкретном случае, а также выстраивать механизм перемещения в условиях замотивированности самих потенциальных участников ротации. Перспективно продвигать в средствах массовой информации, профессиональной подготовке разные цели ротации на государственной службе, акцентируя внимание на том, что ротация государственных служащих позволяет противодействовать коррупции. Полученные данные в ходе пилотажного исследования необходимо подтверждать в рамках репрезентативного исследования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О государственной гражданской службе: Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2004 №79-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601.
2. Литвинцева Е.А. Организационно-методические основы проведения ротации государственных гражданских служащих // Среднерусский вестник общественных наук. 2017. №3. С. 86-89.
3. О Федеральной программе Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013): Указ Президента РФ от 10.03.2009 №261 // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_85601.
4. О государственной гражданской службе: Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2004 №79-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601.

5. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ О государственной гражданской службе Российской Федерации (постатейный) / Н.И. Воробьев, В.А. Галкин, М.М. Мокеев, И.Н. Осипова, А.Б. Юдина. URL: <https://base.garant.ru/57631767>.
6. О плане проведения ротации государственных гражданских служащих Республики Татарстан на 2014-2024 годы: Распоряжение Кабинета министров Республики Татарстан от 27.12. 2013 года №2780-р // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/22509963/>.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe: Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 27.07.2004 №79-FZ // SPS «Konsul'tantPljus». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601.
2. Litvinceva E.A. Organizacionno-metodicheskie osnovy provedenija rotacii gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashhih // Srednerusskij vestnik obshhestvennyh nauk. 2017. №3. S. 86-89.
3. Federal'noj programme Reformirovanie i razvitie sistemy gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii (2009–2013): Ukaz Prezidenta RF ot 10.03.2009 №261 // SPS «Konsul'tantPljus». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_85601.
4. gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe: Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 27.07.2004 №79-FZ // SPS «Konsul'tantPljus». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601.
5. Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 27 ijulja 2004 g. N 79-FZ O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii (postatejnyj) / N.I. Vorob'ev, V.A. Galkin, M.M. Mokeev, I.N. Osipova, A.B. Judina. URL: <https://base.garant.ru/57631767>.
6. plane provedenija rotacii gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashhih Respubliki Tatarstan na 2014-2024 gody: Rasporjazhenie Kabineta ministrov Respubliki Tatarstan ot 27.12. 2013 goda №2780-r // SPS «Garant». URL: <https://base.garant.ru/22509963/>.

Поступила в редакцию 14.07.2020.
Принята к публикации 18.07.2020.

Для цитирования:

Гатина Л.И. Проблемы и перспективы ротации государственных служащих в Республике Татарстан // Гуманитарный научный вестник. 2020. №7. С. 143-149. URL: <http://naukavestnik.ru/doc/2020/07/Gatina.pdf>