

РОТАЦИЯ КАК КАДРОВАЯ ТЕХНОЛОГИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ: ЗАРУБЕЖНЫЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

Романова Татьяна Ивановна

магистрант Омский государственный педагогический университет, РФ, г.Омск

**Rotation as personnel technology in the municipal service: foreign and Russian
experience**

Tatyana Romanova

graduate student, Omsk State Pedagogical University, Russia, Omsk

Аннотация. В статье рассматривается вопрос ротации кадров на муниципальном уровне. Мировая практика показывает, что ротация кадров способствует повышению квалификации служащих, устойчивости кадров, улучшению морального климата среди сотрудников, снижению коррупции и, главное – улучшению качества управления. Сложившаяся кадровая практика усложняет процесс управления в муниципальных образованиях, провоцирует формирование клановых структур, не способствует повышению квалификации муниципальных служащих. Автором предлагается ввести ротацию кадров на муниципальном уровне как обязательный элемент системы управления, принять соответствующие законодательные акты для органов власти местного самоуправления.

Abstract. Article deals with the rotation of personnel at the municipal level. World practice shows

that the rotation of personnel contributes to the development of the skills of employees, the stability of personnel, the improvement of the moral climate among employees, the reduction of corruption, and, most importantly, the improvement of management quality. The existing personnel practice complicates the management process in municipalities, provokes the formation of clan structures, does not contribute to the upgrading of the skills of municipal employees. The author proposes to introduce rotation of personnel at the municipal level as an obligatory element of the management system, to adopt appropriate legislative acts for the local government authorities.

Ключевые слова: ротация кадров, муниципальное образование, коррупциогенность, мотивация труда, качество управления.

Keywords: Staff rotation, municipal formation, corruption-relatedness, labor motivation, quality of management.

Ротация как процедура перемещения кадров в большинстве странах наделена богатой традицией. Ротация кадров – это круговое движение, рокировка, передвижение по горизонтали, но с заранее сформированной целью. В этом случае естественное передвижение кадров не является ротацией. Ротация кадров – это горизонтальное перемещение кадров по рабочим местам, что сопоставимо по статусному и профессиональному уровню. Ротацию можно определить как последовательную смену профессиональных обязанностей, поочередное пребывание в той или иной должности для освоения работником смежных профессий, разнообразных функций, технологии и специфики принятия решений, включая и управленческие. Ротация в случае муниципального служащего – это передвижение работника как внутри конкретной структуры – органа местного самоуправления в соответствующей местности, так и вне данной структуры и местности, с изменением должностных обязанностей и прочих значительных условий труда.

Во многих странах ротация муниципальных служащих применяется для роста профессионального уровня и качества работы государственных служащих. Так, в Германии, страна, которая обладает наиболее развитой системой государственной службы, в обязательном порядке следует сделать запись в архиве о причине продления должностных полномочий в должности с высокой коррупциогенностью, что усиливает подконтрольность кадровых перестановок и персонифицирует ответственность за принятое решение. Предотвращением и профилактикой коррупции является норма в виде ограничения срока службы (в основном до 5 лет) в должности с высоким показателем коррупциогенности, с последующей ротацией.

В Министерстве иностранных дел Германии существует правило, связанное с принципом неограниченной ротации кадров, согласно которому служащие в ведомстве могут направляться в любую точку мира с неважно каким заданием по решению руководства. Изменение региона и сферы профессиональной деятельности муниципального служащего осуществляется в основном раз в 3-4 года.

В Германии был осуществлен эксперимент с участием контрольных групп, в результате было выявлено, что процент коррупции сократился после внедрения ротации. Главные причины сокращения коррупции, как считают немецкие ученые, заключаются в следующем: уменьшается вероятность в повторной встрече муниципального служащего и частного лица; частное лицо, которое могло бы дать взятку служащему, не способно рассчитывать на возможность учета подарков в последующем с новым муниципальным служащим, помимо этого, частное лицо взаимодействуя с новым муниципальным служащим и не предполагает, какой будет реакция на предложение взятки.

Опыт реализации ротации муниципальных служащих в Германии российские исследователи оценивают как наиболее удачный.

В Китае ротация предусматривает перевод муниципального служащего, который отработал на

одной должности более 10 лет, на другую аналогичную должность, но на иной территории. Государственные органы в данном случае должны иметь определенное количество вакантных должностей для принятия муниципальных служащих в порядке ротации.

Процедура ротации осуществляется как между территориальными органами одного государственного органа, так и между государственными органами, носит всеобщий характер, распространяется на все уровни власти и является общей чертой многих восточных стран. В Японии предусмотрено перемещение муниципальных служащих по горизонтали и вертикали через каждые 2-3 года. Одновременно система ротации муниципальных служащих – это часть системы переподготовки и повышения квалификации. Ротация в Японии охватывает чиновников всех уровней, не требует согласия работника, кроме случаев перевода в другую местность. Многие должности на местном уровне «зарезервированы» для приходящих в порядке ротации служащих центрального аппарата, что в некоторой степени ограничивает карьерный рост местных чиновников, но дает возможность получить от чиновников центрального аппарата, направленных туда в порядке ротации, информацию с центрального уровня и дополнительный объем знаний.

Важно отметить, что ротация муниципальных служащих как метод борьбы с коррупцией признается на международном уровне. В Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. указано, что каждому государству-участнику необходимо стремиться формировать такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку муниципальных служащих и прочих неизбираемых публичных должностных лиц, какие базируются на принципах прозрачности и эффективности, на таких критериях объективности, как безупречность, справедливость и способности, а также процедуры и подготовки и отбора кадров для занятия публичных должностей, считаемые особо уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации в надлежащих случаях таких кадров на таких должностях.

Наша страна, в этом плане, имеет свои особенности. В условиях жесткой, советской системы административно-управленческих структур процесс ротации являлся методом целенаправленного формально-номенклатурного прохождения должностей специалистами различных уровней для ускорения их служебного и профессионального роста. В современной России для оптимального использования ротации на практике необходимо четко представлять специфику данного механизма, его сильные и слабые стороны.

Считаем, что ротацию необходимо применять в соответствии с задачами системы управления, кадровым составом муниципальной службы и исходя из сложившихся реалий. Для российской действительности практика ротации муниципальных служащих Германии, Китая, Японии и других стран достаточно затруднительна в силу менталитета населения, небольших сроков деятельности муниципалитетов в новой России, но она показывает, что это важнейший инструмент повышения эффективности управления и, в первую очередь, качества работы на местах.

Следует отметить и некоторые риски, связанные с применением ротации. Прежде всего, это риск потери высококвалифицированного сотрудника, который на новом месте работы не всегда сможет применить все компетенции, приобретенные с опытом. Кроме того, обязательное регулярное перемещение на иные должности может негативно влиять на моральный климат в организации, снижать мотивацию к эффективной работе. Необходим поиск некоего баланса между регулярностью ротации и постоянством места работы для приобретения специальных компетенций. К рискам на первых этапах использования механизма ротации, по нашему мнению, следует отнести:

- возможный спад эффективности, результативности деятельности муниципального служащего на начальном периоде, в новом статусе;
- потребность в дополнительных средствах для переквалификации перемещаемых служащих;
- вероятность возникновения служебных и личностных конфликтов.

В то же время преимущества системы ротации кадров очевидны.

Основные из них:

- 1) резкое снижение возможности образования устойчивых коррупционных группировок;
- 2) предотвращение конфликта интересов, используя грамотные перестановки кадров;
- 3) ожидаемое снижение текучести кадров;
- 4) повышение эффективности деятельности муниципальных служащих;
- 5) снижение уровня стрессов, исключение рутинности, снижение уровня стрессов в работе;
- 6) взаимозаменяемость муниципальных служащих в различных ситуациях;
- 7) ожидаемое повышение мотивации, результативности труда;
- 8) возможность сравнения по производительности, качеству труда;
- 9) снижение числа должностей для лиц, ориентированных на рост «по вертикали».

Одной из основных целей ротации является развитие профессионального уровня муниципальных служащих на основе решения следующих задач:

- 1) создание условий для служебного и профессионального роста;
- 2) обеспечение равных возможностей для развития служебной карьеры;
- 3) преемственность кадров;
- 4) оптимальная расстановка кадров;
- 5) стабилизация кадрового состава на основе внутривидовой и межвидовой ротации.

Ротация способствует стимулированию антикоррупционного поведения, появлению новых служащих, способствует оздоровлению морального климата муниципальных служащих.

В заключение следует отметить, что существующий уровень муниципальной службы в нашей стране по своей профессиональной квалификации, уровню гражданского сознания, интеллектуальному уровню, культуре поведения, по нашему мнению, не соответствует ни требованиям времени, ни состоянию гражданского общества. Слово «чиновник» чаще всего употребляется только в негативном подтексте.

При сложившейся практике назначения лиц на определенные должности в системе государственной и муниципальной службы большая часть из них не имеет профильного образования, необходимого уровня компетенций, лояльности и личной преданности руководителю только усиливает коррупциогенность служащих и способствует формированию клановых структур.

Считаем, что ротация кадров должна стать неотъемлемым элементом кадровой работы, одним из реальных способов повышения качества управления муниципальным образованием. В системе местного самоуправления требуется реформирование законодательства о муниципальных служащих в части ротации кадров, принятие законов, подобных Федеральному закону № 79-ФЗ от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральному закону № 395-ФЗ от 06.12.2011.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе

Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, N 31, ст. 3215.

2. Федеральный закон от 08.03.2006 N 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Собрание законодательства РФ, 20.03.2006, N 12, ст. 1231.

3. Федеральный закон от 06.12.2011 N 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе» // "Собрание законодательства РФ", 12.12.2011, N 50, ст. 7337.

4. Кобец П. Н. Международный опыт предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате и возможности его использования в отечественной законодательной практике // Международное частное и публичное право. - 2008. - № 5. - С. 183-186.

5. Макарова Г. В. Профессиональное развитие гражданских служащих как фактор эффективного государственного управления // Теория и практика общественного развития. - 2014. - № 3. - С. 64-66.

6. Панин И. Н., Пономаренко Б. Т., Анциферова И. В. Проектирование профессионального развития государственных гражданских служащих: учебно-методическое пособие. – Курск: Издательство академии госслужбы, 2014. – 139 с.

7. Папонова Н. Е. Ротация персонала: понятие и основные правила // Кадры предприятия. - 2013. - № 10. - С. 4-57.

8. Саркисян Ю. В. Проектная компетентность государственных и муниципальных служащих как объект социологического анализа // Власть. - 2011. - № 5. - С. 123-127.

9. Сафронов А. Д., Галанин О. А. Проблемы и перспективы ротации государственных служащих Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. - 2010. - № 14. - С. 29-32.