

**Механизм перехода с государственной службы на государственные должности как предпосылка кризисоустойчивой модели государственного управления**

Проблема низкой степени доверия населения России к должностным лицам высшего уровня в той или иной мере приводит к ослаблению системы государственного управления России. Причины такого отношения россиян к высшим чиновникам могут быть весьма разнообразны: от некомпетентности чиновника до неприятия его личности или статуса. Частично эта проблема возникает из-за невысокой степени открытости институтов государственной власти. И хотя в последние годы ведутся в некоторой степени эффективные широкомасштабные проекты по приданию властным институтам прозрачности, становятся очевидными и недостатки законодательной базы, препятствующие образованию полностью прозрачной для россиян системы государственной власти.

Так, одним из таких препятствий является отсутствие квалификационных требований ко многим государственным должностям. Отсутствие требований не позволяет оценить назначаемые на высокие должности лица с точки зрения профессиональной компетентности. Помимо проблемы низкого уровня прозрачности, недостатки законодательной базы в этом кадровом вопросе приводят и к отсутствию ясного механизма перемещений между должностями государственной службы и государственными должностями, таким образом, отсутствует согласованность и непротиворечивость требований к государственным должностям и должностям государственной службы, целостность кадровой системы и кадровой политики в органах госвласти.

Несмотря на то что определённые улучшения с открытием информации о руководителях органов власти РФ и субъектов РФ широкой публике имеются, по-прежнему в обществе часто возникают вопросы о мотивации назначения того или иного человека на высокий государственный пост. Причина возникновения этих вопросов проста: в открытом доступе не существует чётких требований к знаниям и навыкам, а также к стажу работы и личностным характеристикам человека, который занимает высокий государственный пост или, говоря юридическим языком, государственную должность. Интересно то, что эти требования законодательно не закреплены. Так, понятия «государственные должности Российской Федерации» и «государственные должности субъектов Российской Федерации» (далее для простоты изложения в совокупности будем называть их государственными должностями) определяются Федеральным законом №79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>1</sup> как: «должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения

---

<sup>1</sup> Федеральный закон №79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации». Перечень государственных должностей установлен Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. №32 «О государственных должностях Российской Федерации»<sup>1</sup>. Статья 3 79-ФЗ выделяет государственную гражданскую службу в отдельную категорию, разделяя должности государственной гражданской службы и государственные должности: «Государственная гражданская служба Российской Федерации - вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации». То есть государственный служащий де факто является исполнителем поручений лица, замещающего государственную должность.

Очевидно, что для качественного выполнения своей работы чиновник любого ранга должен удовлетворять строжайшим квалификационным требованиям, так как работа любого чиновника влияет на жизни многих людей, то есть является социально значимой. Поэтому для государственных гражданских служащих предусмотрены квалификационные требования, различающиеся в зависимости от занимаемой чиновником должности.

Согласно статье 47 79-ФЗ, «профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющимся составной частью административного регламента государственного органа». Таким образом, именно должностной регламент в полной мере определяет квалификационные требования к госслужащему, замещающему конкретную должность, и позволяет соискателям и заинтересованным гражданам в полной мере понять, чем занимается конкретный государственный служащий. Наличие таких документов в открытом доступе обеспечивает прозрачность органов власти всех уровней. При наличии должностных регламентов для должностей государственной гражданской службы разных уровней госслужащему не составляет труда проследить характеристики, которые необходимо повысить для продвижения по карьерной лестнице. Эта возможность создаёт у государственных служащих ощущение стабильности и осязаемости перспектив работы в органах власти, что приводит и к улучшению качества государственного управления.

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. №32 «О государственных должностях Российской Федерации»

Проблема, однако, кроется в «стыковых» должностях госслужбы: высшие должности государственной гражданской службы вплотную примыкают к государственным должностям, но каких-либо требований к профессиональным знаниям и навыкам или должностных регламентов для лиц, замещающих государственные должности РФ и субъектов РФ, как правило, нет (либо их нет в открытом доступе).

Недостатки отсутствия квалификационных требований к государственным должностям по большей части очевидны. **Во-первых, отсутствует некоторый минимальный профессиональный уровень, которому должен соответствовать кандидат, претендующий на государственную должность. Во-вторых, за счёт отсутствия квалификационных требований к лицам, замещающим государственные должности, не может быть обеспечен высокий уровень прозрачности власти.** К сожалению, отсутствие в открытом доступе каких-либо должностных регламентов или квалификационных требований порождает недоверие к лицам, замещающим государственные должности, это же недоверие переносится и на меры, принимаемые указанными лицами в рамках своей деятельности. В то же время обеспечение высокой прозрачности власти является одним из приоритетов государственной власти<sup>1</sup>. Низкая степень прозрачности ведёт к отсутствию доверия со стороны населения к чиновникам, что способно привести к снижению качества выполняемых чиновниками функций. Проблему доверия населения к чиновникам и некоторые кадровые аспекты этой проблемы довольно подробно рассмотрела в своей диссертации Ю.Н. Копылова<sup>2</sup>. **Третьим важным недостатком недостаточно высокого качества требований к госслужащим или отсутствия квалификационных требований к лицам, замещающим государственные должности, является невозможность построить функционирующую систему ответственности за принятые кадровые решения.** Отсутствует эталон, требования, по которым могли бы быть оценены результаты работы лиц, замещающих государственные должности. В отсутствие этих требований или в условиях их низкого качества невозможно привлечь к ответственности за то или иное кадровое решение лиц, осуществивших назначение на государственную должность (или на должность госслужбы) работника, не справляющегося с возложенными на него функциями или осуществляющего противозаконную деятельность.

Как подчёркивает Е.А. Лазукова в своей работе<sup>3</sup>, ещё **Макс Вебер обозначил в своих классических трудах два типа критериев попадания на госслужбу и продвижения по ней: критерий заслуг и критерий лояльности.** Очевидно, что при замещении

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации № 601 от 7 мая 2012 г. "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления"

<sup>2</sup> Копылова Ю.Н. Доверие населения как фактор повышения социального статуса органов государственной власти. М., 2003. С. 173

<sup>3</sup> Лазукова Е. А. Трудовая карьера госслужащих сквозь призму идей Макса Вебера // ИСОМ.. №1. 2013. С. 156

государственных должностей критерий заслуг не может быть использован ввиду отсутствия эталона — квалификационных требований к кандидатам и регламентированной конкурсной процедуры. Отсюда и следует важный вывод о том, что определяющим критерием при замещении государственной должности является лояльность кандидата к лицу, осуществляющему назначение на указанную должность. В определённой мере этот вывод справедлив и для высших должностей государственной службы. Использование критерия лояльности при замещении государственных должностей само по себе не несёт негативного отпечатка. Именно лояльный сотрудник, разделяющий взгляды начальника, в точности выполняющий его поручения и приносящий начальнику пользу, может быть назначен на государственную должность.

Назначение на государственные должности кандидатов, исходя из критерия лояльности, имеет причиной необходимость осуществления тесного взаимодействия между начальником, дающим указания подчинённому, замещающему государственную должность, и самим подчинённым в процессе работы над весьма ответственными задачами государственной важности. Именно высокая важность задач, решаемых лицами, замещающими государственные должности, выводит на первое место критерий лояльности, доверия при назначении на государственные должности. Лояльность сотрудников, замещающих государственные должности, обеспечивает слаженность команды, единство её усилий и непротиворечивость действий. Тем не менее, это не всегда так, в том числе и из-за того, что при ставке на критерий лояльности, критерий заслуг фактически не учитывается.

Указанные недостатки отсутствия или неполноты квалификационных требований к государственным должностям и должностям государственной гражданской службы можно устранить, приняв ряд мер:

- разработка квалификационных требований для государственных должностей;
- доработка, развёртывание, детализация квалификационных требований для должностей государственной гражданской службы;
- разработка функционирующих процедур и показателей оценки деятельности лиц, замещающих государственные должности и должности государственной гражданской службы;
- разработка открытых конкурсных процедур для замещения государственных должностей;
- разработка мер ответственности за кадровые решения при назначении на государственные должности и на должности государственной гражданской службы;
- разработка единой государственной политики в кадровой сфере;
- закрепление в нормативно-правовых актах разработанной единой системы замещения

государственных должностей и должностей государственной гражданской службы.

Проще говоря, государственные должности должны быть приведены в соответствие с должностями государственной гражданской службы. **Для всего аппарата государственной власти должен существовать логичный и понятный переход между высшими должностями государственной гражданской службы и государственными должностями (за исключением выборных).** Этот переход может быть обеспечен весьма просто: для государственных должностей прописываются квалификационные требования, по сути являющиеся усиленными требованиями для предшествующей должности государственной службы (не путать с должностными регламентами, которые, естественно сильно изменятся в части обязанностей и полномочий), а также устанавливается процедура внутреннего конкурса на государственную должность.

Преимущества такого решения описанной проблемы совместимости государственных должностей и должностей государственной гражданской службы очевидны. Во-первых, уровень квалификации лиц, замещающих государственные должности становится чётко определённым. Во-вторых, значительно повышается прозрачность системы государственного управления, так как общественность и профессиональное сообщество могут беспрепятственно получить доступ к квалификационным требованиям, которым удовлетворяют действующие министры и другие лица, замещающие государственные должности.

Весьма перспективно в контексте подбора персонала на государственные должности изнутри системы государственной власти выглядит идея продолжительного практического тестирования кандидатов на должность. В рамках этой идеи предполагается, что все кандидаты на государственную должность должны не только удовлетворять квалификационным требованиям на момент проведения открытого конкурса, но также иметь некоторый практический опыт работы, входящей в должностной регламент государственной должности, которую планируют занять кандидаты. Для этого в течение шести месяцев - года кандидаты решают кейсы из области компетенции государственной должности. Эти кейсы должны иметь прямое отношение к действительности и проходить не только экспертную оценку, но и проверку временем (насколько эффективным оказалось бы то или иное решение кандидата, будь оно воплощено на практике). Этот механизм может быть использован для того, чтобы компенсировать недостающие годы стажа<sup>1</sup> или другие повышенные требования к кандидату на государственную должность. Этот механизм позволит в определённой степени избежать процесса вырождения меритократической системы (к которой, вне всяких

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 27 сентября 2005 г. N 1131 "О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих"

сомнений, относится система государственной службы РФ) в геронтократию.

#### Список литературы

1. *Копылова Ю.Н.* Доверие населения как фактор повышения социального статуса органов государственной власти. М., 2003
2. *Лазукова Е. А.* Трудовая карьера госслужащих сквозь призму идей Макса Вебера // ИСОМ. №1. 2013
3. Указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. №32 «О государственных должностях Российской Федерации»
4. Указ Президента Российской Федерации от 27 сентября 2005 г. N 1131 "О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих"
5. Указ Президента Российской Федерации № 601 от 7 мая 2012 г. "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления"
6. Федеральный закон №79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации»