

ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РОТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Я. В. Явтуховская

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 5 сентября 2014 г.

Аннотация: анализируются основные цели осуществления ротации государственных служащих Российской Федерации, отмечаются негативные моменты, оказывающие влияние на повышение эффективности государственной службы, дается критическая оценка мер, способствующих реализации целей.

Ключевые слова: ротация государственных служащих, эффективность государственной службы, противодействие коррупции, изменение содержания должностных обязанностей гражданских служащих, изменение круга лиц, с которыми взаимодействует гражданский служащий.

Abstract: this article analyzes the main objectives of the rotation of Russian civil servants, points out the negative aspects that influence the efficiency of public service, provides a critical assessment of measures to facilitate the implementation of the goals.

Key words: rotation of civil servants, the effectiveness of public service, fight against corruption, change in the content of official duties of civil servants, change in number of persons engaged by the civil servant.

Ротация государственных гражданских служащих – новый, формирующийся институт, который являет собой назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы, включенную в перечень должностей гражданской службы, предусматривающих ротацию, с учетом уровня квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности, направлению подготовки гражданских служащих. Необходимость внедрения в правовую действительность данного института обусловлена, прежде всего, поручением Правительству Российской Федерации разработать и в I квартале 2009 г. и внести в установленном порядке предложения по внедрению в практику механизма ротации государственных служащих, которое было закреплено в Национальном плане противодействия коррупции, утвержденном в 2008 г. В соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 2012–2013 гг.¹ Правительству Российской Федерации было также необходимо обеспечить организацию и проведение ротации государственных гражданских служащих в соответствии с Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ «О внесении

¹ О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции : указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе»². Появление данного института было обусловлено двумя основными целями, которые нашли отражение в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³ (далее – ФЗ № 79-ФЗ):

- 1) повышение эффективности гражданской службы;
- 2) противодействие коррупции.

На особую значимость и важность указанных направлений и ротации в целом указывает их закрепление в указах Президента Российской Федерации «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»⁴, «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 год»⁵. Однако следует отметить отсутствие указаний на ротацию как на одно из средств противодействия коррупции в таких нормативно-правовых актах, как Федеральный закон «О противодействии коррупции»⁶, указы Президента Российской Федерации «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»⁷, «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»⁸.

Действительно, такую цель, как эффективность гражданской службы, можно обозначить посредством необходимости внедрения именно прогрессивных, эффективных технологий и современных методов кадровой работы. Поскольку ротация есть не что иное, как один из важнейших

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе : федер. закон от 6 декабря 2001 г. № 395-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.07.2014).

³ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» : указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 297 с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы : указ Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ О противодействии коррупции : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 273-ФЗ с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» : указ Президента РФ от 21 июля 2010 г. № 925. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции (вместе с «Положением об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции») : указ Президента РФ от 3 декабря 2003 г. № 878. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

направляющих векторов формирования кадрового состава гражданской службы Российской Федерации, то указанное положение об эффективности распространяется и на данный правовой институт.

Эффективность заключается и в том, чтобы обеспечить создание необходимых условий для систематического обновления и ротации кадров в федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации, и других федеральных государственных органах.

Так как ротация государственных гражданских служащих предполагает назначение именно на иную должность гражданской службы, то логично предположить, что изменятся и должностные обязанности. Цель такого изменения в необходимости освоения специфики новых функций, принятия новых, иных ответственных решений. Но если такое назначение рассматривать с точки зрения эффективности, то необходимо обеспечить преемственность, передачу профессионального опыта, дополнительное профессиональное образование для гражданских служащих, замещающих должность, включенную в перечень должностей государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация.

Ввиду того что ротация государственных гражданских служащих относительно новый правовой институт, который только закрепляется в правовой действительности Российского государства, существуют некоторые негативные моменты, сказывающиеся непосредственным образом на эффективности реализации назначения гражданского служащего на иную должность гражданской службы, включенную в перечень должностей, по которым предусматривается ротация:

– в результате адаптации к новым условиям, профессиональным функциям, сотрудникам снижается эффективность выполнения гражданским служащим должностных обязанностей;

– увеличиваются соответствующие расходы при государственном заказе на профессиональную переподготовку гражданских служащих или повышение квалификации при реализации предложения по дополнению ч. 1 ст. 15 ФЗ № 79-ФЗ обязанностью получения гражданским служащим дополнительного профессионального образования в случае его назначения на иную должность гражданской службы в порядке ротации и при условии изменения содержания должностных обязанностей;

– неготовность, боязнь, отсутствие желания у гражданских служащих замещать другие должности, по которым предусматривается ротация;

– необходимость освоения в другой местности в пределах Российской Федерации при назначении в порядке ротации на должность федеральной государственной гражданской службы в федеральный государственный орган.

Отмечая недостатки ротации, сказывающиеся на ее эффективности, И. Н. Кошелев отмечает: «В частности, у сотрудников исчезает возможность лучше ознакомиться с коллективом, усложняется установление взаимного доверия и, как следствие, нарушаются дружеские отношения,

затрудняется получение необходимой информации, снижается ответственность за выполняемую работу, исключается возможность создания совместных структур и разработка сложных долгосрочных программ⁹. Вряд ли можно согласиться с тем, что ответственность за выполняемую работу снизится, так как перед государственным служащим будут стоять новые задачи добросовестного, качественного, профессионального выполнения служебных обязанностей, а также необходимость зарекомендовать себя с лучшей стороны в коллективе сотрудников. Поэтому такая цель, как повышение эффективности гражданской службы при введении и реализации ротации на гражданской службе, не может быть достигнута в одночасье.

В целях противодействия коррупции институт ротации государственных служащих закреплён в ряде нормативных правовых актов, имеющих особую важность для государства и общества. Как антикоррупционная мера ротация была предусмотрена в Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции¹⁰ ещё в 2003 г., в Указе Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы». Акцент делается на совершенствование организационных основ противодействия коррупции, предупреждение, пресечение коррупционных проявлений. Введение такого механизма, как ротация государственных гражданских служащих, предполагает, что она осуществляется в пределах одной группы должностей гражданской службы, т.е. в пределах одной иерархической плоскости, что способствует разрыву существующих коррупционных связей.

Федеральный закон № 79-ФЗ в ст. 60.1 вводит два основных направления, для того чтобы институт ротации гражданских служащих в полной мере был реализован. Однако существуют и другие цели реализации института ротации. Так, Рекомендации Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации¹¹ (далее – Рекомендации) устанавливают следующие цели:

- изменение содержания должностных обязанностей гражданского служащего;
- изменение круга лиц, с которыми гражданский служащий взаимодействует.

⁹ Кошелев И. Н. Административный контроль в механизме противодействия коррупции в органах внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2008. № 1.

¹⁰ Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции : принята в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26. Ст. 2780.

¹¹ О методических рекомендациях (вместе с Рекомендациями от 30.04.2013 «Методические рекомендации – 2.0. Организация ротации федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти») : письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 18 сентября 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Причем, следуя логике Рекомендаций, вовсе не обязательно достижение сразу обеих целей, достаточно какой-либо одной. Однако не исключается достижение обеих целей одновременно. В связи с этим наблюдается явное несоответствие определению ротации, которое подразумевает назначение гражданских служащих именно на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе. Иная должность подразумевает изменение должностных обязанностей, которые следуют из должностного регламента, и исполнение которых является обязанностью гражданского служащего в соответствии со ст. 15 ФЗ № 79-ФЗ. То есть их изменение – не альтернативная, а обязательная, и одна из основных целей осуществления ротации на государственной гражданской службе. Изменение круга лиц, с которыми взаимодействует гражданский служащий, – дополнительная цель, которая может быть достигнута или же не достигнута, в зависимости от назначения в тот же или другой государственный орган.

Реализация указанных целей, по мнению законодателя, может быть достигнута посредством следующих мер:

- изменение подчиненности государственного гражданского служащего;
- изменение места прохождения гражданской службы.

Полагаем, что изменение содержания должностных обязанностей вовсе не обязательно должно являться следствием изменения подчиненности гражданского служащего, так как это результат назначения на иную должность гражданской службы, а изменение места прохождения гражданской службы вполне может являться мерой к достижению изменения круга взаимодействий гражданского служащего.

Среди целей ротации государственных служащих в ранее действующем приказе Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 12 января 1996 г. № 21 «О ротации кадров в таможенных органах Российской Федерации»¹² отмечалось также своевременное и качественное комплектование кадрами. Более ни в каких нормативных правовых актах указаний на цели, для достижения которых вводится ротация, не отмечается. Возможно, это связано также с тем, что в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации»¹³ в ч. 5 ст. 11 содержится указание на то, что существующие особенности ротации государственных служащих могут содержаться в соответствующих федеральных законах о видах государственной службы. Поскольку отмечается отсутствие особых целей ротации, например на правоохранительной службе, то дополнить перечень основных направлений развития ротации, которые были бы нормативно закреплены, не представляется возможным.

¹² О ротации кадров в таможенных органах Российской Федерации : приказ Государственного таможенного комитета РФ от 12 января 1996 г. № 21. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

М. В. Герш цели ротации разделяет на мотивационные и организационные¹⁴. К мотивационным целям относятся такие, как профессиональное развитие, карьерное продвижение, предотвращение «профессионального выгорания», формирование широкого кругозора, получение новых знаний и навыков. К организационным целям относятся следующие: расширение функционала сотрудников, повышение адаптационных способностей, предотвращение конфликтных ситуаций. Полагаем, что мотивационные цели, выделенные автором, кроме карьерного продвижения являются направлениями совершенствования профессионализма государственных гражданских служащих, который, в свою очередь, представляет собой один из основных принципов формирования кадрового состава гражданской службы в государственном органе. Почему карьерное продвижение нельзя относить к целям ротации? В соответствии с Рекомендациями ротация не является мерой поощрения (награждения) или видом дисциплинарного взыскания. Поэтому при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке должностного роста в ходе ротации необходимо учитывать профессионализм и результативность служебной деятельности. Но вряд ли можно согласиться с тем, что указание в Рекомендациях на отсутствие у ротации такой характеристики, как мера поощрения или вид дисциплинарного взыскания, уместно. Такой вывод следует в связи с тем, что поощрения, награждения, служебная дисциплина на гражданской службе – обособленная глава ФЗ № 79-ФЗ. Но перечень поощрений и награждений за гражданскую службу не является исчерпывающим, на это указывает п. 3 ч. 1 ст. 55 ФЗ № 79-ФЗ. Законодателем это предусмотрено с той целью, чтобы у государственных органов была возможность устанавливать иные виды поощрений и награждений. Например, в Федеральной миграционной службе России установлены такие ведомственные награды, как:

- нагрудный знак «Почетный работник ФМС России»;
- медаль Федеральной миграционной службы «За добросовестную службу»;
- Почетная грамота Федеральной миграционной службы;
- благодарность руководителя Федеральной миграционной службы и др.¹⁵

¹⁴ См.: Герш М. В. Ротация кадров // Отдел кадров коммерческой организации. 2013. № 12. С. 51–56.

¹⁵ О ведомственных наградах Федеральной миграционной службы (вместе с «Положением о нагрудном знаке «Почетный работник ФМС России», «Положением о медали Федеральной миграционной службы «За добросовестную службу», «Положением о медали Федеральной миграционной службы «За заслуги», «Положением о медали Федеральной миграционной службы «За службу», «Положением о медали Федеральной миграционной службы «За заслуги в управленческой деятельности», «Положением о медали Федеральной миграционной службы «За усердие», «Положением о Доске почета Федеральной миграционной службы», «Положением о Почетной грамоте Федеральной миграционной службы», «Положении-

Закон Воронежской области от 30 мая 2005 г. № 29-ОЗ «О государственной гражданской службе Воронежской области»¹⁶ к иным видам поощрений и награждений относит единовременные денежные поощрения в связи с:

- юбилейными датами;
- профессиональными праздниками и установленными трудовым законодательством праздничными днями;
- награждением наградами и присвоением почетных званий Воронежской области.

Таким образом, рассмотренные цели осуществления ротации государственных служащих Российской Федерации служат ориентиром в реализации правовых положений института ротации и способствуют наиболее эффективному, рациональному, обоснованному формированию задач для его претворения в общественные отношения.

ем о Благодарности руководителя Федеральной миграционной службы», «Положением о Благодарственном письме руководителя Федеральной миграционной службы»: приказ ФМС России от 9 апреля 2013 г. № 175 с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ О государственной гражданской службе Воронежской области: закон Воронежской области от 30 мая 2005 № 29-ОЗ с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

Явтуховская Я. В., аспирант кафедры административного и муниципального права

E-mail: yana_vy@mail.ru

Тел.: 8-920-464-82-19

Voronezh State University

Yavtukhovskaya Ya. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: yana_vy@mail.ru

Tel.: 8-920-464-82-19