

УДК 342.9

**РОТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ПЕРЕВОД НА ИНУЮ ДОЛЖНОСТЬ:
ВОЗМОЖНОСТЬ СООТНОШЕНИЯ**

Я. В. Явтуховская

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 27 марта 2015 г.

Аннотация: анализируется возможность соотношения ротации государственных служащих Российской Федерации и перевода на иную должность, предлагаются изменения и дополнения в действующее законодательство.

Ключевые слова: ротация государственных гражданских служащих, перевод на иную должность, перемещение на иную должность, ротация в органах внутренних дел, ротация дипломатических работников.

Abstract: this article analyzes the correlation of rotation of Russian civil servants and the transfer to another position, amendments to the existing legislation are proposed.

Key words: rotation of civil servants, transfer to another position, moving to another position, rotation in the police department, rotation of diplomatic staff.

Потребность внедрения на государственной службе эффективных, прогрессивных, новационных кадровых технологий в полной мере проецируется на системный институт ротации государственных служащих Российской Федерации. Системность ротации обусловлена, прежде всего, системностью государственной службы, которая включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу и правоохранительную службу, специфика которых может учитываться при установлении особенностей ротации государственных служащих соответствующими федеральными законами о видах государственной службы¹.

Тем не менее еще до введения указанной нормы Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе»² особенности сформулированных подходов к пониманию ротации уже существовали. Это в определенной степени усложняет возможность выделения общих, стандартных признаков ротации для видов государственной службы.

139

¹ См.: 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».

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе : федер. закон от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Так, еще в 1996 г. приказом Государственного таможенного комитета России от 12 января 1996 г. № 21 была утверждена инструкция, которая регламентировала порядок ротации кадров в таможенных органах Российской Федерации (далее – Инструкция о порядке ротации кадров), в которой под ротацией понимался перевод должностных лиц из одних таможенных органов в другие, а также из одного структурного подразделения таможенного органа в другое структурное подразделение того же таможенного органа без изменения должности³. Основной целью было признано рациональное, своевременное комплектование кадрового состава специалистами квалификации высокого уровня. Относительно борьбы с коррупцией сказано, что ротация позволит усовершенствовать работу в этом направлении. Причем ни слова о профилактике коррупции, которая позволила бы на самых ранних стадиях искоренить причины, способствующие и содействующие коррупционным проявлениям. Ротации была свойственна планомерность, системность. Отмечается также проявление и внеплановой ротации, которое выражалось в формировании и предоставлении сотрудниками отдела кадров информации о целесообразной замене конкретных должностных лиц другими. Приказной характер ротации выражался в том, что перевод должностных лиц осуществлялся на основании определенных правовых актов – приказов, которые принимались соответствующими должностными лицами в отношении конкретных ротируемых кадров. Ротация классифицировалась по видам на внутреннюю – внутри таможенного органа и внешнюю – между таможенными органами, возможную только при обязательном наличии согласия должностного лица и сопровождающуюся заключением срочного трудового контракта. Но рассматриваемая Инструкция о порядке ротации кадров была несовершенной и требовала внесения в нее соответствующих изменений и дополнений. В частности, не был точно определен срок, по истечении которого должностные лица подлежали ротации, была велика роль усмотрений, выразившихся в таких словосочетаниях, как «взаимная договоренность сторон», «как правило», а также в отсутствии определения основных понятий, используемых в тексте. Поэтому уже в июле 2002 г. приказ утратил силу.

Инструкция о порядке ротации кадров явила собой информативный образец для последующей правовой базы в отношении института ротации. Виды, признаки, элементы определения – всё было спроецировано на реалии сегодняшнего дня. Но насколько это правильно? Суть в том, что в ней с точки зрения современного законодательства совпадают такие категории, как «ротация» и «перевод», замещают друг друга «перевод» и «перемещение», в частности, когда речь идет о том, что при переводе внутри таможенного органа в другое структурное подразделение, расположенное в той же местности, поручении работы, оговоренной в трудовом

³ 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».

контракте, согласия должностного лица на ротацию не требуется. Из этого следует недопустимая диффузия категорий.

В настоящее время единая дефиниция термина «ротация» на законодательном уровне отсутствует, что влечет за собой неоднозначность подходов и отсутствие единства понимания. Так, в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации (далее – Концепция) отмечается необходимость создания эффективного механизма работы с кадровым составом, для чего важно и нужно решить основную задачу – ротировать кадровый состав государственных служащих. При этом ротацию в Концепции можно охарактеризовать следующими положениями:

- 1) ротация – это перевод на другую должность, который осуществляется в пределах одного государственного органа;
- 2) ротация – это перевод из одного государственного органа в другой как на федеральном, так и на региональном уровне.

Ключевым является то, что ротацию государственных служащих определяют в очередной раз посредством перевода. Сравнивая данную Концепцию с Инструкцией о порядке ротации кадров, можно отметить лишь одно отличие – в последней ротация осуществлялась без изменения должности.

Почти равнозначный подход относительно ротации государственных служащих существует и на службе в органах внутренних дел с конца 2011 г.⁴ Безусловно, и ранее были попытки создать систему ротации кадров в данных органах: еще в 1998 г. одним из решений коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации от 23 декабря 1998 г. № 6км/1 «О состоянии работы с кадрами и кадровой политике в системе МВД России» являлось поручение заместителю министра внутренних дел проработать вопрос о создании системы ротации кадров в органах внутренних дел в первом квартале 1999 г. Однако механизм ротации на службе в органах внутренних дел не получил должного закрепления, при этом, наоборот, риск развития коррупциогенных факторов, вызванных свободой усмотрения, только возрос. Так, Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 342-ФЗ) установлено, что ротация – это порядок, в соответствии с которым осуществляется перевод сотрудника на равнозначную должность. Ключевым является уравнение: ротация = перевод. Во всем законе ротации посвящено несколько предложений. В частности, перевод в порядке ротации в системе Министерства внутренних дел имеет следующие особенности :

- 1) возможен в отношении руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти;

⁴ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2) период непрерывного замещения одной и той же должности составляет шесть лет;

3) обязательность перевода в порядке ротации не предусмотрена;

4) решение о ротации принимает либо Президент Российской Федерации, либо министр внутренних дел Российской Федерации, либо уполномоченный руководитель, наделенный полномочиями нанимателя от имени Российской Федерации;

5) презюмируется согласие сотрудника на перевод;

6) перевод осуществляется на иную равнозначную должность в той же местности, а при невозможности – в другую местность;

7) предусмотрена возможность отказа от перевода по уважительным причинам, в случае отсутствия которых сотрудник может быть переведен на нижестоящую должность только с его согласия, а при отказе – уволен со службы.

Из указанных выше особенностей следуют их неоднозначность и противоречивость. Свобода усмотрения подтверждается тем, что перевод в порядке ротации носит лишь возможный характер, нет критериев отнесения причин отказа от перевода к уважительным и неуважительным. Согласие на перевод следует также из общего смысла п. 12 ч. 5 ст. 30 ФЗ № 342-ФЗ, однако оно носит принудительный характер. Это подтверждают последствия отказа от перевода по неуважительным причинам, которые, в свою очередь, носят неблагоприятный характер для сотрудника. Следует отметить, что в настоящее время существует практика включения в контракт о прохождении службы в органах внутренних дел условия, априори предусматривающего согласие сотрудника на переводы в порядке ротации⁵. А если последний передумает? То есть в определенной степени сотрудник органов внутренних дел в данном вопросе не защищен. Вызывает недоумение и то, что ротация возможна только в отношении руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти, которым на региональном уровне является, например, главное управление, управление Министерства внутренних дел России по субъекту РФ⁶. В отношении иных сотрудников перевод в порядке ротации не предусмотрен. Это вызывает недоумение, так как органы внутренних дел, являющиеся одной из важнейших составляющих единой централизованной системы Министерства внутренних дел России, включают в себя помимо территориальных органов и центральный аппарат, и ряд других организаций и подразделений, цель создания и функционирования которых сводится к осуществлению полномочий органов внутренних дел. Полагаем, что в ФЗ № 342-ФЗ

⁵ О примерной форме контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 19 января 2012 г. № 34 (с изм. от 02.07.2014) // Рос. газета. 2012. 10 февр. ; 2014. 12 сент.

⁶ Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») : указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

необходимо закрепить положение, расширяющее круг лиц, в отношении которых должна проводиться ротация, а именно перечень должностей, по которым предусматривается ротация, должен утверждаться руководителем федерального органа исполнительной власти, так как руководство деятельностью Министерства внутренних дел России осуществляет Президент РФ. Необходимо установить срок, на который замещается должность – четыре года, предусмотрев также заключение срочных служебных контрактов, необходимо согласие сотрудника на ротацию оформить в рамки доброй воли, а не устанавливать заблаговременно положение об этом в контракте о прохождении службы в органах внутренних дел, необходимо установить критерии уважительности причин для отказа от ротации. Однако прежде всего важно понять, что представляет собой ротация.

Относительно ротации дипломатических работников Федеральным законом «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» (далее – ФЗ № 205-ФЗ) установлено следующее⁷. Нет указания, как в вышеописанных нормативных источниках, на то, что является собой ротация: перевод, перемещение или что-либо иное. Ротация дипломатических работников – это направление из центрального аппарата Министерства иностранных дел Российской Федерации или территориальных органов в дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, представительства Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях (далее – загранучреждения) для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы, с учетом уровня квалификации, профессиональной подготовки, специализации. Одной из особенностей, на наш взгляд, является то, что ротация предусматривает подачу дипломатическими работниками заявок на замещение вакантных должностей в загранучреждениях. Примечательно то, что заявки рассматриваются комиссионно, решение принимается путем голосования, а утверждается представителем нанимателя. Это – добровольная ротация, ротация как привилегия, ротация как пожелание работника, в частности потому, что заявки подаются совместно с рекомендациями центрального аппарата или территориального органа, исключение из этого сделано для сотрудников, проработавших там не менее трех лет, но в этом случае предоставляется характеристика. Решение принимается в отсутствие дипломатического работника, о котором последний уведомляется. Но есть и так называемая обязательная ротация, которая проявляется в случае, если на замещение должностей не были поданы заявки или же при отсутствии рекомендаций со стороны комис-

⁷ Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сий по отбору кандидатов. В этом случае должности замещаются по решению представителя нанимателя с согласия работника⁸.

Рассмотренные положения о порядке ротации дипломатических работников (федеральных государственных гражданских служащих), на которые ссылается ФЗ № 205-ФЗ, примечательны не только своими специфическими чертами, но и противоречиями, которые выражаются в том, что особенности ротации могут устанавливаться только соответствующими федеральными законами о видах государственной службы, в частности, если речь идет о государственных гражданских служащих, то Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – ФЗ № 79-ФЗ)⁹. Возможно, такое разночтение возникло в результате того, что не были приведены в соответствие нормы ФЗ № 205-ФЗ с положениями Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

Резюмируя рассмотренные подходы к определению ротации, можно сделать вывод о том, что преимущественно акцент делается именно на переводе, а после идет указание на особенности относительно того органа государственной власти, в котором предусмотрено осуществление ротации.

Учитывая выявленную проблему, с целью определения возможности применения к категории «ротация» положений о переводе, ввиду отсутствия единства в понимании, обратимся к наиболее регламентированному в настоящее время институту ротации на гражданской службе.

Итак, ст. 28 ФЗ № 79-ФЗ в качестве перевода подразумевает иную должность в том же или другом государственном органе, в том числе и в другой местности (в случае перевода вместе с государственным органом), при условии изменения должностных обязанностей, закрепленных в служебном контракте и должностном регламенте, и в случаях, установленных ФЗ № 79-ФЗ. При этом необходимо письменное согласие государственного гражданского служащего. Следуя логике законодателя, примечательно то, что в случае изменения иных существенных условий служебного контракта, переводом это вряд ли можно будет называть. Открытым остается также вопрос относительно перевода в другое структурное подразделение с изменением наименования занимаемой должности гражданской службы, но без изменения должностных обязанностей.

Учитывая положения ст. 22 ФЗ № 79-ФЗ, общим правилом является замещение другой должности гражданской службы по результатам кон-

⁸ Об утверждении Положения о порядке ротации дипломатических работников Министерства иностранных дел Российской Федерации : приказ МИД России от 14 мая 2013 г. № 7016. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

⁹ 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».

курса. Однако остается не ясным, что подразумевается под «другой должностью», какие условия служебного контракта при этом должны быть изменены. Перевод может быть также осуществлен только в случаях, установленных рассматриваемым законом, например перевод на другую должность гражданской службы по результатам аттестации.

В отличие от перевода перемещение гражданского служащего на иную должность не предполагает изменения должностных обязанностей, установленных служебным контрактом и должностным регламентом, и согласия. Положение относительно того, что согласия на перемещение не требуется, представляется неверным, так как в соответствии со ст. 24 ФЗ № 79-ФЗ изменения любых условий служебного контракта возможно только по письменному соглашению сторон.

Характеризуя институт ротации на гражданской службе в сравнении с переводом, отметим следующее. Федеральный закон № 79-ФЗ не дает юридического определения термина «ротация», так же как и в ФЗ № 205-ФЗ нет указания на то, что ротация начинается с перевода. Ротация – это назначение гражданских служащих на иные должности гражданской службы, которое может осуществляться либо в пределах одного государственного органа, либо между государственными органами. Ввиду отсутствия юридического определения, выделим признаки ротации федеральных государственных гражданских служащих.

Прежде всего, ротация является существенным условием служебного контракта, который должен в обязательном порядке предусматривать нахождение должности, замещаемой гражданским служащим, в перечне ротируемых должностей, утвержденном в соответствующем порядке, в зависимости от государственных органов, в котором предусматривается проведение ротации гражданских служащих, а именно: в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, как осуществляющих контрольные и надзорные функции, так и не осуществляющих. В свою очередь, в федеральных органах исполнительной власти, в иных федеральных государственных органах ФЗ № 79-ФЗ предусмотрена лишь возможность проведения ротации, что, на наш взгляд, недопустимо и не преследует целей повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции.

Учитывая то, что должность гражданской службы в порядке ротации замещается на определенный срок, а именно от трех до пяти лет, то логично говорить о заключении представителя нанимателя с гражданским служащим срочного трудового контракта. Однако здесь усматривается некоторое противоречие. Дело в том, что срочный трудовой контракт заключается в следующих случаях: во-первых, если с учетом категории замещаемой должности служебные отношения не могут быть установлены на неопределенный срок; во-вторых, условия прохождения гражданской службы являются тому причиной, а также если иное не предусмотрено федеральным законодательством. Обратившись к классификации должностей гражданской службы, можно констатировать, что категории долж-

ностей гражданской службы могут и не предусматривать ограничения срока полномочий, однако ст. 25 ФЗ № 79-ФЗ среди оснований заключения срочного трудового контракта называет замещение должности гражданской службы в порядке ротации. По данному вопросу интересна позиция, согласно которой заключение срочного контракта с гражданским служащим возможно как условие при замещении должности без ограничения срока полномочий (если законом предусматривается заключение служебного контракта как на неопределенный срок, так и на условиях срочного служебного контракта)¹⁰.

Ротация гражданских служащих предусматривает назначение на иные должности гражданской службы в том же или ином государственном органе. Однако иная должность необязательно предусматривает полное изменение содержания должностных обязанностей или круга лиц, с которыми гражданский служащий взаимодействует, что не отвечает заявленным в Методических рекомендациях целям.

Ротация проводится с учетом уровня квалификации, профессионального образования, стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности, направлению подготовки гражданских служащих на плановой основе. Следует отметить, что при изменении содержания должностных обязанностей, необходимо дополнить 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.

Для проведения ротации необходимо также наличие согласия гражданского служащего. В дополнение к этому необходимо установить, что невозможность замещения должности в порядке ротации по состоянию здоровья является критерием запрета для проведения ротации в отношении гражданского служащего независимо от его желания.

Таким образом, ротация федеральных государственных гражданских служащих – это предусмотренное срочным служебным контрактом назначение гражданского служащего с его согласия на иную должность гражданской службы, включенную в перечень должностей государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация, в том же или другом государственном органе при соблюдении основных государственных гарантий, на плановой основе, с учетом состояния здоровья, а также уровня квалификации, профессионального образования, стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности, направлению подготовки гражданского служащего.

Итак, ротация на государственной гражданской службе являет собой самостоятельный институт, который нельзя выстраивать в одну линию с такой категорией, как «перевод». При внешнем сходстве формулировок

¹⁰ См.: Разъяснения отдельных вопросов применения законодательства о государственной гражданской службе : письмо Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 4 декабря 2009 г. № 5068-17. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

институт ротации более комплексный, имеет свои особенности, а также предполагает особую процедуру организации. И если бы ротация определялась через перевод, то данного института в правовой действительности не появилось бы.

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