Анжелика РАЙКОВА

Трансформация понятия «ротация» в системе государственной службы

Современное государство требует внедрения новых механизмов управления человеческим капиталом, в большей степени отвечающих интересам модернизации и развития. Одним из таких механизмов может быть ротация государственных гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти, рассматриваемая как составная часть инструментария реформы государственной гражданской службы в России.

Отчего понятие «ротация» – известный термин кадровой технологии и ранее широко применявшийся на госслужбе – сегодня преподносится в качестве инновационного механизма, призванного не только повысить эффективность профессиональной служебной деятельности госслужащих, но и снизить уровень коррупции в этой сфере?

Ключевые события осуществляемой на протяжении последних двадцати лет реформы государственной службы позволяют говорить о трансформации понятия ротации в юридическую дефиницию и правовой институт. Основой для реформирования государственной службы стал Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», определивший правовые и организационные принципы создания названной системы. Но в то время данный закон вопросов ротации служащих еще не касался.

Первоначальное закрепление термина «ротация» на федеральном уровне произошло с принятием Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Но и данный нормативный правовой акт в своей первой редакции не содержал конкретных юридических норм, определяющих порядок проведения ротации государственных служащих, поскольку в его тексте определение ротации отсутствовало. Надо учитывать, что юридическая техника разработки законодательных актов не допускает использование терминов без правовой и смысловой нагрузки. В этой связи приходится констатировать, что на тот период правовой механизм ротации создан не был.

Анализ нормативно-правовых актов органов исполнительной власти, регламентировавших порядок ротации до 2008 г., свидетельствует о том, что тогда она применялась для укомплектованности структурных элементов системы конкретного органа государственной власти и повышения квалификации служащих, например, в правоохранительных органах, на дипломатической службе. Уже в то время в большинстве министерств и ведомств сложились общие принципы ротации кадров: планомерность, комплексность и системность; подотчетность и координированность мероприятий по ротации; законность и строгое соблюдение нормативных сроков проведения ротации.

Гражданская служба в России имеет субсидиарное регулирование нормами трудового законодательства в той мере, в какой она не урегулирована нормами специального законодательства. На первом этапе реформы практика применения некоторыми органами исполнительной власти норм трудового законодательства по аналогии приводила к тому, что большинство юристов толковали правовое понимание ротации близко к процессу перевода и перемещения работников на другую постоянную работу, закрепленную нормами трудового права. Однако предметом регулирования общего трудового законодательства не могут быть условия прохождения службы в таких государственных органах исполнительной власти, к которым относится служба в органах юстиции, прокуратуры, внутренних дел, таможенных органах и т. д. Особые условия прохождения службы в данных органах регулируются соответствующими федеральными законами. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в ст. 73 установил, что федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной данным федеральным законом.

Основными задачами создания целостного механизма ротации государственных гражданских служащих, согласно Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» являются внедрение и совершенствование ротации государственных служащих (Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О Федеральной программе «Реформирование и

Анжелика Райкова, кандидат юридических наук, заместитель начальника отдела Департамента координации, развития и регулирования внешнеэкономической деятельности Минэкономразвития России (115324, Москва, Овчинниковская набережная, д. 18/1). E-mail: angelikayr@yandex.ru

Аннотация: В статье проанализированы проблемы реформирования государственной гражданской службы, связанные с модернизацией правовых механизмов ротации служащих, предложены пути их решения посредством правового обеспечения данного вида деятельности.

Ключевые слова: реформа государственной службы в Российской Федерации, государственная гражданская служба; законодательство; орган государственной власти; ротация государственных служащих.

развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)». Перед разработчиками проводимой в России реформы госслужбы были поставлены задачи сделать ее максимально эффективной и инновационно адаптированной к жизни. Инициирующим фактором расширения правовой регламентации ротации стала деятельность в сфере законодательного регулирования борьбы с коррупцией.

Во всем мире ротация рассматривается как один из ключевых элементов системы противодействия коррупции и выступает как реальный антикоррупционный механизм. Нормативно-правовое регулирование проблем повышения эффективности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих исходит из положения о том, что низкая коррупциогенность госслужбы является основным критерием ее эффективности. В связи с принятием Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» ст. 60 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» была дополнена частью 3, в соответствии с которой актами Президента Российской Федерации должен быть утвержден перечень должностей гражданской службы, предусматривающий ротацию государственных служащих и порядок ротации гражданских служащих.

Острота проблемы коррупции на государственном уровне получила широкий общественный резонанс в последние годы. Вместе с тем реформа государственной службы все еще сохраняла вялые темпы и демонстрировала недостаточность правовой регламентации ротации государственных служащих. Отставание реформы от реальной жизни проявлялось в том, что отсутствовали понятные механизмы и открытость кадрового управления. В таких условиях потребовалось придать ускорение процессу принятия нормативного акта, систематизирующего правовой механизм ротации. Во исполнение поручения, содержащегося в Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы, был принят Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе». Новый закон внес изменения в целый ряд федеральных законов и ввел понятие ротации в качестве юридической дефиниции, несущей правовое содержание. Определены механизмы ротации – изменение содержания должностных обязанностей гражданского служащего и (или) круга лиц, с которыми гражданский служащий взаимодействует, посредством последовательной смены его подчиненности и (или) места прохождения гражданской службы.

Основные положения о ротации, определение понятия «ротация государственных гражданских служащих» содержатся в ст. 60.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Под ротацией понимается «предусмотренное служебным контрактом и осуществляемое в соответствии с планом проведения ротации назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы, включенную в перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация, в том же или в другом федеральном органе исполнительной власти с учетом уровня его квалификации, профессионального образования и стажа государственной службы или стажа работы (службы) по специальности».

Возможность ротации устанавливается только в отношении лиц, замещающих должности гражданской службы категории «руководители» в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции. Для осуществления ротации по иным должностям гражданской службы требуется издание нормативного правового акта Президента РФ или Правительства РФ, которым утверждается перечень должностей, формирующийся на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, подконтрольных Президенту РФ или Правительству РФ. До принятия данных нормативных правовых актов осуществление ротации по другим должностям гражданской службы будет являться неправомерным.

В 2012 г. в целях единообразного правоприменения для кадровых служб органов исполнительной власти разработаны методические рекомендации «Организация ротации федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти». Важным моментом стало определение перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, подлежащих ротации. Перечень предусматривает включение всех должностей гражданской службы категории «руководители», предусмотренные штатными расписаниями территориальных органов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контрольные и надзорные функции. Теперь работа по формированию перечня позволяет определить общее количество должностей, по которым будет осуществляться ротация в конкретном федеральном органе исполнительной власти, рассчитать прогнозируемый объем бюджетных ассигнований, необходимых для реализации данного плана, и предусмотреть их в федеральном бюджете.

По-прежнему остается актуальным вопрос межведомственного взаимодействия на государственном уровне. Назначение гражданских служащих в порядке ротации на должность гражданской службы в другой федеральный орган исполнительной власти проводится по согласованным решениям руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, либо руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по согласованию с федеральными министрами. В этих целях проект плана, предусматривающий ротирование гражданских служащих одного федерального министерства в другое, направляется на согласование в принимающее федеральное министерство. Если назначение гражданских служащих планируется осуществлять между федеральными органами исполни-

тельной власти, находящимися в ведении федеральных министерств, то проект плана направляется из одного федерального органа исполнительной власти на согласование в другой, а также федеральным министрам.

Таким образом, на сегодняшний день существует в достаточной мере сформированная правовая база, регулирующая основные положения ротации государственных гражданских служащих. Формируется правовой институт ротации, происходит постепенный отказ от применения норм трудового права. Однако законодательное закрепление механизма ротации пока еще не позволяет говорить о едином системном подходе в рамках стратегических программ развития страны и конституционно установленных приоритетов государственного развития. В предыдущие годы Правительством и Президентом Российской Федерации было обращено серьезное внимание на подготовку методических рекомендаций в области системы государственных гарантий и компенсаций при проведении ротации. Здесь крайне важными являются создание благоприятных условий службы, защита прав и интересов служащих, соблюдение соотносительности условий и размеров оплаты труда, а также основных социальных гарантий при прохождении ротации: трудовых, климатических и жилищных условий, содержания семьи (включая образование и медицинское обслуживание). Обеспечение подобной соотносительности определяется государственным органом и является обязательным к исполнению.

Немаловажное значение имеет детальная проработка финансово-экономических механизмов ротации. В целях комплектования кадров в соответствии с планом ротации важно обеспечить наличие достаточных средств для обеспечения служащих жильем и другими объектами социальной инфраструктуры.

Остается нерешенным ряд вопросов, затрагивающих координацию внешней ротации между органами государственной власти, ввиду недостаточной унификации и регламентированности взаимодействия.

Чтобы достичь максимального эффекта от реформы, в будущем потребуется решить еще много разноплановых проблем: научно-методических, технических, организационных. Но уже сегодня можно признать, что на этом пути проделана большая позитивная работа. Принятая в ходе реформы государственной гражданской службы законодательная база продолжает динамично развиваться.

Литература

Барциц И.Н. О концептуальных направлениях развития системы государственной службы Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 6. С. 21–31.

Василенко А.И. Проблемы научного поиска перспектив развития института государственной службы в Российской Федерации // Юридический мир. 2008. № 12. С. 37–40.

Гришковец А.А. К вопросу о реформе государственной службы (Организационно-правовые аспекты) // Государство и право. 2012. №2. С. 25–32.

Курбанов Р. Проблемы совершенствования правового регулирования государственной гражданской службы // Государственная служба. 2010. № 2. С. 23–25.

Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 3–14.

Чаннов С. Ротация государственных служащих // Кадровик. 2012. № 8.

Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год / Ред. и предисл. Т.В. Зайцевой. М.: Издательство «Весь Мир», 2003. 304 с.

TRANSFORMATION OF THE CONCEPT «ROTATION» OF SYSTEM OF PUBLIC SERVICE

Angelika Raikova, candidate of jurisprudence, deputy chief of Department of coordination, development and regulation of foreign economic activity of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation (Russian Federation, 115324, Moscow, Ovchinnikovskaia naberezhnaia 18/1). E-mail: angelikayr@yandex.ru

Summary: The author of the article analyzes the problems of reforming of the public civil service, that is connected with the modernization of legal mechanisms of rotation of servants and proposes solutions of legal support of this activity.

Keywords: reform of public civil service in the Russian Federation; the civil service, law, public authority, the rotation of civil servants.

References

Bartsits I.N. O kontseptual'nykh napravleniiakh razvitiia sistemy gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii [On conceptual directions of development of the civil service of the Russian Federation]. *Zhurnal rossiiskogo prava [Russian Law Journal]*, 2008, no 6.

Channov S. Rotatsiia gosudarstvennykh sluzhashchikh [The Rotation of Civil Servants]. *Kadrovik*, 2012, no 8.

Grishkovets A.A. K voprosu o reforme gosudarstvennoi sluzhby (Organizatsionno-pravovye aspekty) [On the question of the reform of the civil service (organizational and legal aspects)]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 2012, no 2, pp. 25–32.

Kurbanov R. Problemy sovershenstvovaniia pravovogo regulirovaniia gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby [Problems of improvement of legal regulation of state civil service]. *Gosudarstvennaia sluzhba*, 2010, no 2.

Naryshkin S.E., Khabrieva T.Ia. Administrativnaia reforma v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii [Administrative Reform in the Russian Federation]. *Zhurna l rossiiskogo prava [Russian Law Journal]*, 2008, no 10.

Reforma gosudarstvennoi sluzhby Rossii: istoriia popytok reformirovaniia s 1992 po 2000 god [Civil service reform in Russia: history of attempts to reform from 1992 to 2000]. Zaitseva T.V. (ed.). Moscow, Izdatel'stvo «Ves' Mir»Publ., 2003. 304 p.

Vasilenko A.I. Problemy nauchnogo poiska perspektiv razvitiia instituta gosudarstvennoi sluzhby v Rossiiskoi Federatsii [Problems of scientific research institute of development prospects of public service in the Russian Federation]. *Iuridicheskii mir [Legal World]*, 2008, no 12.