Наталья АНТОШИНА




# Реализация в субъектах Российской Федерации законодательства о гражданской службе

Реализация законодательства о гражданской службе связана с применением норм административного и, частично, трудового законодательства. Особое место в правоприменительной практике в данной сфере занимает Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – федеральный закон о гражданской службе), являющийся базовым нормативным правовым актом, на основе которого осуществляется регламентация подавляющего большинства вопросов организации служебной деятельности в органах государственной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Актуальность и необходимость анализа реализации законодательства продиктованы проблемами правоприменительной практики в течение почти десятилетнего срока действия федерального закона о гражданской службе. За столь значительный срок в развитие закона сформирован комплекс правовых норм, регламентирующих вопросы прохождения гражданской службы, начиная с заключения служебных контрактов и заканчивая вопросами прекращения службы. Оценка данным процессам, оказавшим существенное влияние на становление института государственной службы в современной России, будет, по-видимому, еще не раз дана авторитетным научным и экспертным сообществом. Пока же ее действительно не достает для дальнейшего развития науки и практики.

В свою очередь, нам интересно оценить сегодняшнее состояние дел по применению федерального закона о гражданской службе прежде всего на региональном уровне.

По нашей оценке, сегодня в регионах сформирована достаточно целостная система реализации законодательства о гражданской службе, чему способствует активное развитие федерального законодательства. Принятие соответствующих федеральных программ развития и реформирования гражданской службы также подталкивает к разработке в субъектах Российской Федерации новых практик, организационно-правовых механизмов и технологий.

Так, в качестве положительных практик, которые разработаны и внедрены в регионах благодаря действию Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» (в настоящее время прекратила свое действие), можно отметить: усиление работы с кадровыми резервами; внедрение современных кадровых технологий на гражданской службе, в том числе при оценке кадрового состава посредством проведения многофакторных тестирований, специализированной психодиагностики персонала, ассессмент-центров; более активное проведение экспериментов на гражданской службе (среди которых: наставничество для лиц, впервые назначенных на должности гражданской службы, стажировки в виде обмена опытом между регионами, внедрение планов индивидуального развития и др.).

Однако в субъектах Российской Федерации до сих пор выявляются нарушения федерального законодательства в некоторых сферах. Прежде всего это касается поступления и прохождения гражданской службы. Так, устанавливается необоснованно широкий перечень должностей по государственной тайне, не соблюдаются сроки проведения аттестации гражданских служащих. Это же касается и организации работы по противодействию коррупции среди гражданских служащих. Например, планы государственных органов по противодействию коррупции часто не соответствуют актуальным измене-

**Наталья Антошина**, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Нижегородского института управления – филиала РАНХиГС, начальник департамента по вопросам государственной службы, кадров и государственных наград аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе, действительный государственный советник Российской Федерации 3-го класса (603950, Нижний Новгород, пр. Гагарина, д.46). E-mail: natalyant@yandex.ru

**Аннотация:** Статья посвящена анализу реализации законодательства о гражданской службе Российской Федерации в субъектах Российской Федерации. Автор детально рассматривает наиболее актуальные вопросы применения норм Федерального закона от 27 июля 2004 года № 74-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Дана оценка системе реализации законодательства о гражданской службе в регионах, отмечены положительные практики, которые были разработаны и внедрены в регионах благодаря действию Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации». Проанализированы неурегулированные вопросы, связанные с проблемами правоприменения, а в ряде случаев – с отсутствием необходимого и точного правового регулирования.

**Ключевые слова:** гражданская служба, реализация законодательства, правоприменительная практика, формальные подходы.

ниям федерального законодательства; составы комиссий по конфликту интересов не соответствуют требованиям открытости деятельности в части привлечения представителей общественных советов, экспертов в области государственной службы и др.

В целом отметим, что в условиях достаточности нормативной правовой базы организации и развития гражданской службы в субъектах Российской Федерации имеются неурегулированные вопросы, которые связаны с проблемами правоприменения, а в ряде случаев – с отсутствием необходимого и точного правового регулирования.

Федеральное законодательство также требует совершенствования. Так, например, только в федеральном законе о гражданской службе в настоящее время около двадцати норм или не реализуются вообще, или их реализация осуществляется по формальным основаниям. В этой связи назрела необходимость их пересмотра или отмены. Зная это, регионы зачастую вынуждены по ряду вопросов использовать практику опережающего нормотворчества. Например, по вопросам медицинского и государственного страхования, внедрения показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности и др.

Один из основных вопросов формальных подходов к реализации требований федерального законодательства – создание и функционирование системы управления всей государственной службой. Общеизвестно, в этой сфере не обеспечено соответствующее нормативное правовое регулирование, не определены единые принципы, цели, задачи, методология, организационная основа.

В субъектах Российской Федерации управление гражданской службой, разумеется, осуществляется. Чаще всего для этого назначаются ответственные органы государственной власти – администрации (аппараты) высших должностных лиц регионов. Существует практика согласования принятия всех кадровых решений одним уполномоченным органом на уровне субъекта Российской Федерации. Между тем, практически нигде не создаются специальные органы по управлению гражданской службой. Десятилетний опыт реализации федерального законодательства не послужил основой для принятия принципиального, прежде всего политического и организационного решений, что свидетельствует о целесообразности дополнительного рассмотрения ключевых аспектов формирования системы управления государственной службой Российской Федерации.

Сложный вопрос реализации федерального законодательства, который неоднозначно рассматривается в субъектах Российской Федерации, – определение показателей эффективности и результативности труда государственных служащих и внедрение их в практику работы. К сожалению, здесь также отсутствует единое федеральное мнение по сути вопроса. Нет четкого понимания, какие должны быть показатели, как их классифицировать, как с помощью этих показателей определить эффективность труда служащих и др.

В этой связи целесообразно, с одной стороны, конкретизировать нормы федерального закона о гражданской службе по определению обобщенных и специфических показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, а с другой, определить порядок оплаты труда служащих в зависимости от этих показателей.

Реализация требований по проведению ротации в субъектах Российской Федерации по должностям гражданской службы также сопряжена с целым рядом «формализмов».

Под ротацией понимается перемещение служащего путем назначения на аналогичную должность при применении территориального принципа [Литвинцева Е., Переверзина О. Ротация как технология повышения эффективности деятельности гражданских служащих // Государственная служба, 2013, №3. С. 41]. В свою очередь, субъекты Российской Федерации, в соответствии с требованиями федерального законодательства, должны самостоятельно определять перечни ротируемых должностей. Однако данное требование носит весьма противоречивый характер, на практике выполняется формально, в связи с тем, что в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации государственные органы располагаются в региональном центре. Поэтому территориальный принцип формирования перечней должностей гражданской службы, подлежащих ротации, практически не применяется.

Принципиальный вопрос – реализация на практике требования взаимосвязи гражданской и муниципальной службы. Так, некоторые положения нормативных правовых актов напрямую нарушают установленный федеральным законодательством принцип взаимосвязи этих двух видов публичной службы. Например, при установлении размера единовременной субсидии на приобретение жилого помещения стаж муниципальной службы не учитывается. Работа в органах местного самоуправления не является дополнительным преимуществом для замещения должностей гражданской службы, не рассматривается как необходимый этап в карьере служащего.

Формальные подходы наблюдаются при реализации законодательства о гражданской службе в части организации и проведении обучения гражданских служащих в рамках освоения ими программ дополнительного профессионального образования. В частности, региональный опыт показывает, норма федерального закона о гражданской службе, устанавливающая срок проведения повышения квалификации гражданских служащих (не реже одного раза в три года), не соответствует возможностям и потребностям органов государственной власти. Требуется увеличение периодичности обязательного прохождения гражданскими служащими повышения квалификации.

Назрела также необходимость исключения из законодательства о гражданской службе нормы о заключении договора о целевом обучении между органом государственной власти и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы после

окончания обучения в течение определенного срока. Данное положение не получило своего развития, практика подтвердила нецелесообразность правового регулирования названных вопросов. Немногочисленные примеры заключения подобных договоров в субъектах Российской Федерации свидетельствует об отсутствии эффективного инструментария по привлечению, а главное, адаптации молодых специалистов на гражданской службе.

Весьма интенсивно развивается законодательство по вопросам противодействия коррупции на гражданской службе. Количество нормативных правовых актов, в том числе регионального уровня, исчисляется уже несколькими сотнями. К примеру, по открытым данным Минюста России, в Чувашии в настоящее время действует около 280 актов по вопросам коррупции, в Башкирии –276 актов, в Нижегородской области – 241 акт. В целом они характеризуются полнотой и достаточностью правового регулирования. Однако, несмотря на принятие на всех уровнях соответствующих законов и подзаконных актов, закрепляющих меры по предупреждению коррупции на гражданской службе, некоторые нормативные положения имеют существенные недостатки, носят формальный и противоречивый характер.

Так, наблюдается достаточно много формальностей при проведении кадровой работы антикоррупционной направленности в органах государственной власти [Барциц И.Н. Иметь или не иметь... // Государственная служба, 2012, № 5. С. 15], связанных с отсутствием механизма контроля за выполнением бывшим служащим порядка трудоустройства по новому месту работы; отсутствием механизма контроля за уведомлением органа государственной власти о новом месте работы бывшего служащего; формальными подходами к определению критериев отнесения должностей гражданской службы к должностям с высоким коррупционным риском; созданием комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в обязательном порядке в каждом органе государственной власти и др.

Любопытно, что субъекты Российской Федерации по-разному трактуют нормы федеральных предписаний (чаще всего, в виде рекомендаций) по вопросам противодействия коррупции [Кабанов П.А. Правовое регулирование антикоррупционного мониторинга в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы // Административное и муниципальное право, 2013, № 4]. В одних регионах в перечень должностей гражданской службы с высоким коррупционным риском включаются все должности без исключения, а в других – по одной – две должности руководящего состава. При этом не устанавливается каких-либо критериев коррупциогенности должностей.

В целом реализация законодательства о гражданской службе характеризуется как слабостью правового регулирования по некоторым вопросам, так и формальным отношением к нему государственных служащих. А они должны воспринимать нормы права как неукоснительное требование и предписание служебной деятельности.

**Литература**

*Адамович А.С.* Реформирование системы государственной службы Российской Федерации // Государственная служба, 2014, № 1.

*Барциц И.Н.* Иметь или не иметь... // Государственная служба, 2012, № 5.

*Кабанов П.А.* Правовое регулирование антикоррупционного мониторинга в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы // Административное и муниципальное право, 2013, № 4.

*Куракин А.В.* Административно-правовое регулирование принципов государственной гражданской службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право, 2009, № 3.

*Литвинцева Е., Переверзина О.* Ротация как технология повышения эффективности деятельности гражданских служащих // Государственная служба, 2013, №3.

## TOPICAL ISSUES RELATING TO THE IMPLEMENTATION OF LEGISLATION ON THE RUSSIAN CIVIL SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Natalia Antoshina**, Doctor of Laws, Professor of Constitutional and Municipal Law, Nizhny Novgorod Institute of Management – a branch of RANEPA, Head of Civil Service Affairs, Personnel and of State Awards of the Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation in the Volga Federal District, Acting State Advisor of the 3rd Class ( Bld. 46 Gagarina Pr. .Nizhny Novgorod. 603950 ). E-mail: natalyant@yandex.ru

**Summary:** This article analyzes the implementation of legislation on the Russian Civil Service in the Russian Federation. The author examines in detail the most urgent issues of application of the rules of the Federal Law ascended July 27, 2004 № 74-FZ «On State Civil Service of the Russian Federation.» The evaluation of the system relating to the implementation of legislation on the Russian Civil Service in the regions marking the positive practices that have been developed and implemented in the regions through the action of the Federal program «Reform and Development of the civil service system». An analysis of the outstanding issues relating to the challenges of law enforcement, and in some cases lack of the necessary and precise regulations are ventilated.

**Keywords:** civil service, the implementation of legislation, law enforcement practice, formal approaches.

**References**

Adamovich A. Reforming the civil service system // State Service, 2014, № 1.

Bartsits I. To have or not to have... // The Public administration, 2012, No.5.

Litvintseva E., Pereverzina O. Rotation is as technology improve the efficiency of civil servants // The Public administration, 2013, No.3.

Kabanov P. Legal regulation of anti-corruption monitoring in the Russian Federation: problems and prospects // Administrative and Municipal Law, 2013, № 4.

Kurakin A. Administrative and legal regulation of the principles of state civil service of the Russian Federation // Administrative and Municipal Law, 2009, № 3.

Litvintseva E., Pereverzin O. The rotation as a technology of increasing the efficiency of civil servants // State Service, 2013, №3.