

**Павлов Антон Витальевич**

магистрант направления подготовки  
«Государственное и муниципальное  
управление»  
Российская академия народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте РФ  
Челябинский филиал  
Россия, Челябинск

Pavlov-19961996@mail.ru

**Anton V. Pavlov**

master of the direction of preparation  
«The public and municipal administration»  
Russian academy of national economy and public  
service under the President  
of the Russian Federation  
Chelyabinsk branch  
Russia, Chelyabinsk

## **ПОРЯДОК ОРГАНИЗАЦИИ И РЕГЛАМЕНТАЦИИ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ<sup>1</sup>**

## **THE ORDER OF ORGANIZATION AND REGULATION OF LABOR ACTIVITY**

### **Аннотация**

В статье на основе действующего законодательства и практического опыта рассматривается необходимость регламентации и систематизации трудовых функций государственных гражданских служащих и муниципальных служащих с целью повышения эффективности и результативности деятельности органов государственной власти; раскрывается понятие должностного регламента; описывается результат исследования нормативной базы отдела надзора за обеспечением карантина растений Управления Россельхознадзора по Челябинской области, подтверждающий необходимость внедрения персонифицированного регламента в работу отдела.

### **Ключевые слова:**

Россельхознадзор, государственная и муниципальная служба, фитосанитарная безопасность, должностной регламент, повышение эффективности

### **Abstract**

Based on the current legislation and practical experience, the article examines the need to regulate and systematize the labor functions of civil servants and municipal employees in order to increase the efficiency and effectiveness of the activities of public authorities; the concept of job regulations is revealed; describes the result of a study of the regulatory framework of the department for supervision of plant quarantine of the Rosselkhoz nadzor Administration in the Chelyabinsk region, confirming the need to introduce personalized regulations in the work of the department.

### **Keywords:**

Rosselkhoz nadzor, state and municipal service, phytosanitary safety, official regulations, efficiency improvement

**Введение.** Ни один орган власти федерального, регионального или же местного уровня при реализации своих полномочий не может обойтись без формального свода правил, регламентирующего его деятельность. Первостепенной основной задачей каждого структурного подразделения органов государственного и муниципального управления является грамотное составление и последовательная реализация должностного регламента для государственных гражданских и муниципальных служащих, закрепляющего пошаговое исполнение всего механизма

<sup>1</sup> Научный руководитель: Лукин Анатолий Николаевич, кандидат культурологии, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал

предоставленных им полномочий и непосредственных обязанностей. Посредством регламентов достигается интенция сознания служащих на чёткое и точное выполнение ими своих профессиональных обязанностей [8]. В случае отсутствия у служащего должностного регламента или же его неполноты (несоответствия предписанных и исполняемых функций, слабой регуляции механизма реализации предоставленных полномочий) возникает угроза стабильности и безошибочному функционированию органа государственного или муниципального управления, его дисфункции. Кроме того, при появлении подобной ситуации существует риск субъективной интерпретации предписанных обязанностей государственного гражданского служащего и муниципального служащего как объекта управления, что впоследствии может привести к некорректному исполнению должностных обязанностей, влекущему за собой возникновение коррупционных составляющих.

**Цель исследования** – обосновать необходимость принятия должностных регламентов деятельности государственных гражданских служащих отдела надзора за обеспечением карантина растений Управления Россельхознадзора по Челябинской области для эффективного осуществления ими своих должностных обязанностей.

**Гипотеза исследования.** Наиболее эффективная деятельность государственных гражданских и муниципальных служащих достигается в результате грамотной нормативно установленной последовательности осуществляемых ими функций.

**Методы исследования.** В качестве методов исследования нами были использованы: анализ литературных источников по теме исследования, общенаучные методы: описание, объяснение, сравнение, а также методы дедукции, индукции и актуализации.

**Обсуждение.** Механизм совершенствования государственной гражданской службы был запущен в Российской Федерации ещё в первой половине девяностых годов прошлого века. Начало его реализации выявило существенные проблемы во многих сегментах отрасли государственного и муниципального управления. Так, например, среди ключевых проблем, препятствующих реализации проводимых преобразований, можно было выделить отсутствие закреплённых общепринятых стандартов качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг, низкий уровень их доступности, и, как следствие, малая популярность этих услуг среди

населения, а также отсутствие эффективных механизмов предупреждения, выявления и противодействия фактов коррупции.

Одним из основополагающих нормативных правовых актов очередного этапа реформирования административного аппарата, запущенного с ратификацией Распоряжения Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах и плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах» [2], является Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [1], который закрепляет инновационные для Российской Федерации на то время принципы и механизмы взаимодействия органов государственной власти и общества при предоставлении государственных и муниципальных услуг. В частности, обозначенным законом была закреплена обязанность государственных органов, а также органов местного самоуправления предоставлять государственные и муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами.

Термин «регламент» имеет множество определений. В частности, в справочной научной литературе он раскрывается как документ, определяющий внутриорганизационные отношения, как порядок проведения собрания, время выступления и т.д. [6]. В рамках же данной статьи нами будет рассматриваться понятие «административный регламент», как нормативный правовой акт государственных органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур и административных действий органов власти, а также порядок их взаимодействия с физическими или юридическими лицами [5]. Перечисленное позволяет сделать вывод о том, что административный регламент – это нормативный документ, регламентирующий гражданско-правовые отношения в сфере осуществления исполнительно-распорядительной деятельности [9].

С целью качественного всестороннего анализа практики применения должностных регламентов в работе государственных гражданских служащих, нами была рассмотрена деятельность исполнительного органа государственной власти, а именно: отдела надзора за обеспечением карантина растений Управления Федеральной службы Россельхознадзора по Челябинской области. В ходе проведения научного исследования было установлено, что в обозначенном отделе должностной

регламент ранее не разрабатывался, а государственные гражданские служащие при осуществлении своих должностных обязанностей по сертификации поднадзорной продукции руководствуются Приказом Министерства сельского хозяйства РФ от 13.07.2016 № 293 «Об утверждении порядка выдачи фитосанитарного сертификата, реэкспортного фитосанитарного сертификата, карантинного сертификата» [3], а также Приказом Минсельхоза России от 06.12.2017 г. № 612 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по предоставлению государственной услуги по выдаче фитосанитарного сертификата, реэкспортного фитосанитарного сертификата, карантинного сертификата» [4]. Данный подход к осуществлению деятельности по выдаче фитосанитарной документации мы считаем неверным по причине большого уровня регионализации и различной специфики работы каждой отдельно взятой подведомственной структурной единицы (Территориального управления Россельхознадзора) и каждого её подразделения (Отдела).

Кроме того, следует обратить внимание на тот факт, что разработка регламента будет способствовать дальнейшему совершенствованию Российского законодательства в области карантина и защиты растений, а также повышению эффективности деятельности сотрудников Управления Россельхознадзора по Челябинской области в сфере предупреждения и выявления угроз фитосанитарной безопасности нашей страны. Всё это строит прочную основу для её устойчивого экономического развития [11]. Все обозначенные выше факторы создают предпосылки для разработки и внедрения в деятельность Отдела персонифицированного должностного регламента государственных гражданских служащих.

Разработка каждого локального нормативного акта должна иметь под собой прочную основу, выраженную в форме вышестоящего нормативно-правового акта, действующего в данном правовом поле. Так, основой для создания должностного регламента отдела надзора за обеспечением карантина растений Управления Россельхознадзора по Челябинской области стал уже упоминавшийся ранее Приказ Минсельхоза РФ № 612. Однако необходимо учитывать, что для выработки регламента, наиболее достоверно отражающего региональную специфику деятельности Отдела, следует руководствоваться не только общепринятыми нормами и стандартами, но также и частными индивидуальными особенностями, характерными для конкретной территории.

Под индивидуальными особенностями в этом контексте понимаются различные характеристики трудовой деятельности, персональные для каждого территориального Управления и оказывающие воздействие на весь рабочий процесс. В качестве примера подобных характеристик можно привести уровень рабочей нагрузки, рассчитываемый в данном случае отношением суммы заявок на выдачу фитосанитарной документации к общему количеству занятых этим государственными гражданскими служащих (в динамике за каждый конкретный период).

Также особый отпечаток на весь характер деятельности оказывает непосредственное соседство Челябинской области с Республикой Казахстан. События, создающие угрозу фитосанитарной безопасности Челябинской области, в основном случаются при транспортировке поднадзорной продукции с территории сопредельного государства. При возникновении подобной ситуации субъектами взаимодействия выступают даже не столько сотрудники различных ведомств и служб, сколько представители Российской Федерации и представители Республики Казахстан. Данное межгосударственное взаимодействие несёт в себе большую ответственность и требует от государственных гражданских служащих соответствующего уровня компетенций, знаний и навыков, способствующих квалифицированному исполнению своих должностных обязанностей. Легкомысленное отношение российского госслужащего к работе может привести к нотификации со стороны Республики Казахстан, что негативно отразится на имидже нашей страны.

Очередным ярким примером региональной специфики может служить и слабая материально-техническая база территориального Управления Россельхознадзора. Иными словами, проблема заключается в том, что требования, предъявляемые федеральными стандартами, в некоторых случаях не соотносятся с региональными возможностями. Так, отдельным предписывающим блоком в Приказе Минсельхоза № 612 закреплены требования к помещениям, в которых предоставляется государственная услуга, к месту ожидания и приёма заявителей, размещению и оформлению визуальной, текстовой и мультимедийной информации о порядке предоставления таких услуг. Согласно 33 пункту обозначенного Приказа: «В местах предоставления государственной услуги и услуги, предоставляемой уполномоченной организацией предусматривается оборудование доступных мест общественного пользования (туалетов) и хранения верхней одежды заявителей». Однако наличие специализированного места для хранения верхней одежды заявителей предполагает

оборудование помещения, а также привлечение дополнительных трудовых ресурсов, занятых приёмом, выдачей и обеспечением сохранности вещей. При текущем дефиците бюджетной обеспеченности наличие такой вакансии представляется неосуществимым не только в рамках рассматриваемого Управления по Челябинской области, но и для большинства территориальных управлений Россельхознадзора нашей страны.

Кроме того, представляется необходимым выделить 38 пункт выше обозначенного Приказа, которым закреплено, что «Для ожидания приема гражданами, заполнения необходимых для предоставления государственной услуги и услуги, предоставляемой уполномоченной организацией документов отводятся места, оборудованные стульями, столами (стойками) для возможности оформления документов, которые обеспечиваются писчей бумагой и письменными принадлежностями, а также телефоном, компьютером с возможностью печати и выхода в сеть Интернет». Данные положения также являются труднореализуемыми на практике по причине низкой материально-технической обеспеченности территориальных управлений, а установленную необходимость предоставления стационарного телефона на современном этапе технологического развития можно с уверенностью признать нерациональной.

Очередным положением, нуждающимся в корректировке и доработке относительно региональных реалий, является один из абзацев 39 пункта Приказа Минсельхоза № 612, а именно: «У входа в здание должно быть необходимое количество бесплатных парковочных мест. Для парковки специальных автотранспортных средств маломобильных групп населения на каждой стоянке выделяется не менее 10% мест (но не менее одного места)». Следует отметить, что организация специализированной парковки для заявителей территориального Управления Россельхознадзора по Челябинской области представляется труднореализуемой по причине характерного места расположения Управления, не приспособленного для беспрепятственного посещения всеми категориями населения (на внутридворовой территории).

Исходя из всех вышеобозначенных тезисов, отделу надзора за обеспечением карантина растений Управления Россельхознадзора по Челябинской области был разработан персонифицированный должностной регламент государственных гражданских служащих по выдаче фитосанитарной документации, учитывающий все

специфические территориальные и финансовые особенности Управления, текущие особенности нормативного регулирования описанной деятельности, а также актуальные тенденции развития российского законодательства.

**Выводы.** Таким образом, можно отметить, что должностной регламент государственных гражданских служащих и муниципальных служащих представляет собой локальный нормативный документ организационного характера, устанавливающий определённый порядок действий служащих при осуществлении их непосредственных должностных обязанностей.

Грамотно составленный регламент, базирующийся на принципах и положениях вышестоящих нормативных актов, способствует повышению эффективности труда сотрудников органов государственной и муниципальной власти, а также снижению риска проявления в их деятельности коррупционной составляющей. Это улучшает психологический климат в коллективе [10].

Исторически, необходимость внедрения регламентирующих стандартов возникла на очередном этапе реализации в Российской Федерации процесса реформирования государственной службы, который определил в качестве целей повышение качества и доступности государственных услуг. В уже упоминавшейся ранее Концепции отмечается, что отсутствие стандартов качества и доступности государственных услуг не позволяет упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом, т.е. обязательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, обусловленные законами, иными нормативными правовыми актами, договорами или соглашениями, перед физическими или юридическими лицами, а также внедрить процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти [12]. Эта проблема требует пристального внимания не только со стороны органов государственной и муниципальной власти, но также и со стороны общественности. Мы убеждены, что именно гражданский контроль и сознательность может послужить толчком, необходимым для эффективной и повсеместной реализации положений Концепции, а также федерального закона №210-ФЗ, в частности.

Повсеместная регламентация деятельности органов государственной и местной власти будет способствовать снижению уровня субъективизации принимаемых решений, и, как следствие, реализации прямой функции государственных и

муниципальных служащих – осуществлению посредничества между государством и обществом.

Наличие должностных регламентов делает деятельность государственных служащих понятной и доступной общественному контролю со стороны институтов гражданского общества, что позволяет учитывать интересы населения [7].

#### **Список использованных источников**

1. Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_103023/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/) (дата обращения 03.03.2021).

2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах и плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах». URL: <http://docs.cntd.ru/document/901953589> (дата обращения 03.03.2021).

3. Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 13.07.2016 № 293 «Об утверждении порядка выдачи фитосанитарного сертификата, реэкспортного фитосанитарного сертификата, карантинного сертификата». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71365184/> (дата обращения 03.03.2021).

4. Приказ Минсельхоза России от 06.12.2017 г. № 612 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по предоставлению государственной услуги по выдаче фитосанитарного сертификата, реэкспортного фитосанитарного сертификата, карантинного сертификата». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71737356/> (дата обращения 03.03.2021).

5. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации // Административная реформа // Ответственные департаменты. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/> (дата обращения 03.03.2021).

6. Давыдов К.В., Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / Под ред. проф. Ю.Н. Старилова. Монография – М.: NOTA BENE, 2010. – 390 с.



7. Зырянов С.Г., Лукин А.Н. Роль формальных и неформальных институтов в развитии гражданского общества // Социум и власть. 2020. № 2 (82). С. 7-18.
8. Лукин А.Н. Интенция сознания и духовная жизнь личности // Социум и власть. 2013. № 2 (40). С. 93-96.
9. Муленко Н.В. Феномен «Административный регламент» в государственном управлении России // Миграционное право. 2015. № 4. С. 17-20.
10. Павлов А.В. Ухудшение социально-психологического климата в отделе карантина растений управления Россельхознадзора, как угроза фитосанитарной безопасности Челябинской области Бизнес и общество. 2020. № 4 (28). С. 12.
11. Павлов А.В. Фитосанитарный надзор в Российской Федерации: практика, проблемы и пути их решения. В сборнике: Государственное регулирование социально-экономических процессов региона и муниципалитета: вызовы и ответы современности: сборник научных трудов магистрантов и преподавателей. Часть 1. 2020. С. 215-226.
12. Чуковенков А.Ю. Административные регламенты исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) // Секретарь-референт. 2007. № 4. С. 24.