



# ГОСУДАРСТВЕННАЯ, МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА И ГРАЖДАНИН

Занко Т.А.

## К ВОПРОСУ ИЗМЕНЕНИЯ ПОРЯДКА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ОТПУСКА ФЕДЕРАЛЬНЫМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ГРАЖДАНСКИМ СЛУЖАЩИМ

**Аннотация.** В статье проводится анализ изменений законодательства о государственной гражданской службе в части порядка предоставления и сроков ежегодного оплачиваемого отпуска в связи с принятием Федерального закона № 176-ФЗ от 2 июня 2016 года «О внесении изменений в статьи 45 и 46 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В статье исследованы не только предпосылки принятия указанного нормативного акта, но и процесс его обсуждения и принятия, последствия его практического применения. При проведении исследования использовались исторический, формально-юридический методы, которые обеспечили комплексное изучение проблематики эволюции законодательства о государственной гражданской службе в части условий предоставления ежегодных отпусков. В результате анализа выявлены особенности изменений правового регулирования процесса прохождения федеральной государственной гражданской службы, в частности, редакция ч. 3 ст. 46 № 79-ФЗ устанавливает единую продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска – 30 календарных дней, взамен действовавшего ранее дифференцированного подхода. Также было установлено, что изменения, коснувшиеся дополнительного оплачиваемого отпуска за ненормированный служебный день, обусловлены необходимостью введения законодательного ограничения его продолжительности и устранения возможности установления за счёт подзаконного нормотворчества чрезмерно продолжительных сроков дополнительного отпуска за ненормированный служебный день.

**Ключевые слова:** государственная гражданская служба, оплачиваемый отпуск, ненормированный служебный день, социальные гарантии, служебный распорядок, правовое регулирование, реформа государственной службы, система государственной службы, прохождение гражданской службы, законодательный процесс.

**Abstract.** The article analyzes the changes in the legislation on public service related to the procedure of granting and the terms of annual vacation in the context of adoption of the Federal Law No 176 of 2 June 2016 "On amending the articles 45 and 46 of the Federal law "On public service in the Russian Federation". The author studies not only the prerequisites of adoption of this law, but also the process of its discussion and adoption, and the consequences of its application. The author uses historical and formal legal methods which ensure the complex study of the evolution of the legislation on public service related to the conditions of annual vacations granting. The author reveals the peculiarities of changes of legal regulation of the process of public service, particularly, the version of the article 46, part 3 of the Federal Law No 79, establishing the common length of an annual paid basic leave – 30 calendar days, instead of the former differentiated approach. The author ascertains that the changes relating to an additional leave for a non-standard work day are conditioned by the necessity to introduce a legislative restriction of its length and to avoid the possibility of establishing excessively long terms of the additional leave for a non-standard work day by means of regulatory lawmaking.

**Key words:** public service system, public service reform, legal regulation, official schedule, social guarantees, non-standard work day, paid leave, public service, civil service, legislative process.

В связи с принятием Федерального закона № 176-ФЗ от 2 июня 2016 года «О внесении изменений в статьи 45 и 46 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в части упорядочения продолжительности отпусков на государственной

гражданской службе» возникает необходимость проведения анализа как предпосылок принятия указанного нормативного правового акта, так и последствий его практического применения.

Эффективность и результативность профессиональной деятельности государственных

гражданских служащих в определённой степени зависит от объёма имеющихся социальных гарантий. Гарантии призваны укреплять стабильность профессионального состава кадров гражданской службы и компенсировать ограничения, установленные действующим законодательством. Отпуск, в свою очередь, позволяющий обеспечить восстановление сил в свободное от работы время, является весьма важным элементом в механизме предоставления социальных гарантий государственным служащим. Законодатель, устанавливая разумное и обоснованное соотношение служебного времени и времени отдыха, решает задачи по оптимизации процесса государственной службы, а также, в определённой мере, социальной защите служащих[1]. Именно поэтому п. 3 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – № 79-ФЗ) в качестве основных прав гражданского служащего устанавливает право на отдых, обеспечиваемый в том числе за счёт ежегодных оплачиваемых отпусков.

В соответствии со ст. 46 № 79-ФЗ ежегодный оплачиваемый отпуск государственного гражданского служащего состоит из основного оплачиваемого и дополнительного оплачиваемого отпусков (при этом выделяют дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет, за ненормированный служебный день, а также в связи с тяжёлыми, вредными и (или) опасными условиями гражданской службы). По семейным обстоятельствам и иным уважительным причинам гражданскому служащему по его письменному заявлению решением представителя нанимателя также может предоставляться отпуск без сохранения денежного содержания продолжительностью не более одного года.

Законодательные основы предоставления отпуска федеральным государственным гражданским служащим, установленные статьями 45 и 46 № 79-ФЗ, ранее практически не подвергались изменениям с момента принятия указанного акта, за исключением единственной редакции, внесённой Федеральным законом от 30.12.2015 г. № 418-ФЗ, предусматривающей уточнение терминологии (используемый термин «рабочий» был заменён на «служебный»), а также установление минимальной продолжительности ежегодного оплачиваемого отпуска в количестве 28 дней при сохранении условия, что одна из частей отпуска должна составлять не менее 14 дней. Указанной редакцией также предусмотрены механизмы переноса и замены денежной компенсацией части ежегодного оплачиваемого отпуска, превышающей 28 календарных дней.

Так, статья 46 в редакции № 418-ФЗ была дополнена п. 9.2, устанавливающим, что в исключительных случаях, если предоставление гражданско-

му служащему ежегодного оплачиваемого отпуска в текущем служебном году может неблагоприятно отразиться на осуществлении задач и функций государственного органа или на осуществлении полномочий лица, замещающего государственную должность, по решению представителя нанимателя и с письменного согласия гражданского служащего допускается перенесение части ежегодного оплачиваемого отпуска, превышающей 28 календарных дней, на следующий служебный год. При этом перенесённая часть ежегодного оплачиваемого отпуска должна быть использована не позднее 12 месяцев после окончания того служебного года, за который эта часть отпуска предоставляется.

Статья 46 была также дополнена пунктом 9.3, предусматривающим, что часть ежегодного оплачиваемого отпуска, превышающая 28 календарных дней, или любое количество дней из этой части по письменному заявлению гражданского служащего могут быть заменены денежной компенсацией.

Изменения, внесённые Федеральным законом № 176-ФЗ в ст. 46, в основном направлены на оптимизацию продолжительности отпусков государственных гражданских служащих и касаются расчёта ежегодного основного оплачиваемого отпуска, ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска государственных гражданским служащим, для которых установлен ненормированный служебный день. При этом предусмотренная указанным федеральным законом оптимизация отпусков на государственной гражданской службе, по мнению Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации[2] (В.Б. Кидяев), не предусматривает при сокращении их продолжительности каких-либо компенсационных механизмов, что негативным образом может сказаться на привлечении высококвалифицированных специалистов в систему государственной гражданской службы и сохранении кадров.

Редакция ч. 3 ст. 46 устанавливает единую продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска – 30 календарных дней, взамен действовавшего ранее дифференцированного подхода (35 календарных дней – для государственных служащих, замещающих должности высшей и главной групп должностей, 30 календарных дней – для должностей иных групп). Такая унификация объясняется наличием других видов отпуска на государственной гражданской службе, учитывающих особенности служебной нагрузки. При этом указанный подход не нашел поддержки в профильном Комитете по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы, который в своём заключении указал на не-

обходимость сохранения дифференцированного подхода к установлению продолжительности основного отпуска на гражданской службе в связи с разной степенью нагрузки, объемом должностных обязанностей и ответственности.

Новый подход к установлению ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет, сохраняя мотивационную составляющую к продолжительной профессиональной деятельности на гражданской службе[3] («больше выслуга лет – дольше отпуск»), при этом пересматривает требования к стажу гражданской службы, исходя из которого определяется продолжительность отпуска.

Так, продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет с учетом стажа гражданской службы устанавливается следующим образом: при стаже гражданской службы от 1 года до 5 лет – 1 день; при стаже от 5 до 10 лет – 5 дней; при стаже от 10 до 15 лет – 7 дней; при стаже 15 лет и более – 10 дней.

Изменения, коснувшиеся дополнительного оплачиваемого отпуска за ненормированный служебный день, обусловлены необходимостью введения законодательного ограничения его продолжительности и устранения возможности установления за счёт подзаконного нормотворчества чрезмерно продолжительных сроков дополнительного отпуска за ненормированный служебный день (в некоторых государственных органах продолжительность данного типа отпуска составляла 18 календарных дней). Федеральным законом № 176-ФЗ предусматривается единая продолжительность данного типа отпуска для всех гражданских служащих в количестве трёх календарных дней.

При этом необходимо отметить, что в первоначальной редакции законопроекта[4] не предусматривалось жёсткой фиксации трёхдневного

дополнительного оплачиваемого отпуска за ненормированный служебный день, а лишь устанавливалась его верхняя граница в количестве 10 календарных дней. Интересной также представляется позиция Правового управления Аппарата Государственной Думы (М.В. Деменков), которое в соответствующем заключении указало на несоблюдение принципа справедливости, равенства и соразмерности при уменьшении ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за ненормированный служебный день до 3 дней, установив его единым для всех гражданских служащих, независимо от загруженности гражданского служащего, почти ежедневной работы за пределами продолжительности рабочего времени[5].

Статья 2 Федерального закона № 176-ФЗ предусматривает сохранение неиспользованных на день вступления в силу ежегодных оплачиваемых отпусков или частей этих отпусков, право на их использование, а также право на выплату денежной компенсации. Исчисление продолжительности ежегодных оплачиваемых отпусков, предоставляемых государственным гражданским служащим, замещающим должности государственной гражданской службы на день вступления в силу № 176-ФЗ, будет производиться начиная с их нового служебного года.

Федеральный закон № 176-ФЗ вступит в силу 2 августа 2016 года – через 60 дней после его официального опубликования. Указанный срок, отличающийся от общего правила вступления в силу федеральных законов – 10 дней с момента официального опубликования[6], обусловлен изменением Федеральным законом № 176-ФЗ существенных условий профессиональной служебной деятельности государственных служащих в части режима служебного времени и времени отдыха, о чём они должны быть заранее уведомлены.

#### Библиография:

1. Матвеев С.П. Социальная защита государственных служащих как необходимое условие развития Российского государства / Вестник ВГУ. Серия: Право.-2011.-№ 1. – С. 311.
2. Заключение Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 17.12.2015 N 133/3 «На проект федерального закона N 923365-6 «О внесении изменений в статьи 45 и 46 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в части упорядочивания продолжительности отпусков на государственной гражданской службе)» [Электронный ресурс] // <http://asozd.duma.gov.ru> (дата обращения 06.06.2016 г.)
3. Пояснительная записка «К проекту федерального закона «О внесении изменений в статьи 45 и 46 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в части упорядочивания продолжительности отпусков на государственной гражданской службе)» [Электронный ресурс] // <http://asozd.duma.gov.ru> (дата обращения 06.06.2016 г.)
4. Проект Федерального закона «О внесении изменений в статьи 45 и 46 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (подготовлен Минтрудом России) (ред. до внесения в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 18.09.2015) // <http://regulation.gov.ru> (по состоянию на 18.09.2015)
5. Заключение ПУ Аппарата ГД ФС РФ от 18.12.2015 № 2.2-1/6366 «По проекту федерального закона № 923365-6 «О внесении изменений в статьи 45 и 46 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в части упорядочивания продолжительности отпусков на государственной гражданской службе)» (первое чтение) [Электронный ресурс] // <http://asozd.duma.gov.ru> (дата обращения 06.06.2016 г.)

6. Федеральный закон от 14.06.1994 N 5-ФЗ (ред. от 25.12.2012) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994.-№ 8.-Ст. 801.

**References (transliterated):**

1. Matveev S.P. Sotsial'naya zashchita gosudarstvennykh sluzhashchikh kak neobkhodimoe uslovie razvitiya Rossiiskogo gosudarstva / Vestnik VGU. Seriya: Pravo.-2011.-№ 1. – S. 311.
2. Zaklyuchenie Komiteta po federativnomu ustroistvu i voprosam mestnogo samoupravleniya ot 17.12.2015 N 133/3 «Na proekt federal'nogo zakona N 923365-6 «O vnesenii izmenenii v stat'i 45 i 46 Federal'nogo zakona «O gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federatsii» (v chasti uporyadochivaniya prodolzhitel'nosti otpuskov na gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe)» [Elektronnyi resurs] // <http://asozd.duma.gov.ru> (data obrashcheniya 06.06.2016 g.)
3. Poyasnitel'naya zapiska «K proektu federal'nogo zakona «O vnesenii izmenenii v stat'i 45 i 46 Federal'nogo zakona «O gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federatsii» (v chasti uporyadochivaniya prodolzhitel'nosti otpuskov na gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe)» [Elektronnyi resurs] // <http://asozd.duma.gov.ru> (data obrashcheniya 06.06.2016 g.)
4. Proekt Federal'nogo zakona «O vnesenii izmenenii v stat'i 45 i 46 Federal'nogo zakona «O gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federatsii» (podgotovlen Mintrudom Rossii) (red. do vneseniya v GD FS RF, tekst po sostoyaniyu na 18.09.2015) // <http://regulation.gov.ru> (po sostoyaniyu na 18.09.2015)
5. Zaklyuchenie PU Apparata GD FS RF ot 18.12.2015 № 2.2-1/6366 «Po proektu federal'nogo zakona № 923365-6 «O vnesenii izmenenii v stat'i 45 i 46 Federal'nogo zakona «O gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federatsii» (v chasti uporyadochivaniya prodolzhitel'nosti otpuskov na gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe)» (perвое chtenie) [Elektronnyi resurs] // <http://asozd.duma.gov.ru> (data obrashcheniya 06.06.2016 g.)
6. Federal'nyi zakon ot 14.06.1994 N 5-FZ (red. ot 25.12.2012) «O poryadke opublikovaniya i vstupleniya v silu federal'nykh konstitutsionnykh zakonov, federal'nykh zakonov, aktov palat Federal'nogo Sobraniya» // Sобрание zakonodatel'stva Rossijskoj Federatsii. – 1994.-№ 8.-St. 801.