

УДК 323.8

DOI: 10.34670/AR.2026.22.93.027

Совершенствование системы управления государственной гражданской службой в Российской Федерации: централизация функций

Жаглин Георгий Константинович

Аспирант,
Воронежский филиал
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
394005, Российская Федерация, Воронеж, пр. Московский, 143;
e-mail: artwork36@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы организации деятельности по реализации функций в части исполнения полномочий представителя нанимателя в структуре системы управления государственной гражданской службой в Российской Федерации. Вопросы распределения указанных полномочий и их трансформация в функции организационных структур и должностные обязанности, а также направления деятельности являются прикладными для системы государственных органов в части организации деятельности по кадровой работе и реализации кадровой политики. Комбинированное распределение, включая централизацию указанных функций и связанных свойств, является одним из актуальных направлений исследования в контексте оптимизации деятельности и управления многомерной системы государственной гражданской службы. В статье формируется гипотеза, что организация исполнения полномочий представителя нанимателя является одним из изменяемых элементов системы управления государственной гражданской службой. Структура распределения функций по исполнению указанных полномочий, включая их передачу за пределы организационной структуры государственного органа и централизацию, формирует условия и механизмы организации работы кадровой службы и реализации кадровой политики в органах государственной власти.

Для цитирования в научных исследованиях

Жаглин Г.К. Совершенствование системы управления государственной гражданской службой в Российской Федерации: централизация функций // Теории и проблемы политических исследований. 2026. Том 15. № 5А. С. 201-209. DOI: 10.34670/AR.2026.22.93.027

Ключевые слова

Государственная гражданская служба, система управления государственной гражданской службой, представитель нанимателя, кадровая работа, централизация, государственное управление, кадровая политика.

Введение

Система управления государственной гражданской службой представляет собой многомерную институциональную структуру и совокупность взаимосвязей между её элементами, а также деятельность по координации государственных органов при решении вопросов поступления на гражданскую службу, прохождения и прекращения государственной службы, включая вопросы формирования и использования кадрового резерва, обеспечения профессионального развития, а также осуществления контроля за реализацией законодательства. Представитель нанимателя в контексте указанной системы одновременно является одним из субъектов управления, объектом контроля, а также совокупностью функций по управлению кадровой работой и государственной службой. Каскадное распределение указанных полномочий, их централизация напрямую связаны с формированием кадровых процессов, управлением кадровым составом, контуров взаимосвязи между элементами организационной и функциональной структур государственных органов. Сущность полномочий представителя нанимателя, которая изначально имеет правовое регулирование как трудовым, так и специальным законодательством, имеет большое разнообразие в вопросах организации исполнения возложенных прав и обязательств, а также естественную трансформацию в совокупность функций, влияние на связанные организационные структуры и вопросы реализации кадровой политики.

Основная часть

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 27.07.2004

№ 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ), под представителем нанимателя понимается руководитель федерального государственного органа, органа публичной власти федеральной территории или государственного органа субъекта Российской Федерации, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или федеральной территории [Федеральный закон № 79-ФЗ, 2004]. Вместе с тем, в указанном документе не перечислены исчерпывающие полномочия нанимателя, осуществляемые указанными лицами. В действующей редакции Федерального закона № 79-ФЗ описано принятие решений и организация деятельности по следующим вопросам:

- заключение, изменение, расторжение служебного контракта (выступает стороной служебного контракта, реализует права и исполняет обязанности);
- обеспечение своевременного и в полном объеме выплаты денежного содержания гражданскому служащему, предоставления государственных социальных гарантий;
- определение и изменение условий профессиональной служебной деятельности;
- ознакомление со служебным распорядком и иными актами;
- принятие мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов;
- применение и снятие дисциплинарных взысканий;
- назначение проведения служебной проверки, включая истребования объяснений и временное отстранение гражданского служащего;
- принятие решения о поощрении или награждении, а также внесение соответствующих

- представлений к поощрению или награждению;
- утверждение порядков выплаты материальной помощи и ежемесячной надбавки за особые условия гражданской службы;
- присвоение классных чинов;
- утверждение служебного распорядка;
- утверждение должностных регламентов;
- участие в конкурсной комиссии;
- участие в аттестационной комиссии;
- формирование кадрового резерва;
- утверждение графика отпусков;
- создание условий для профессионального развития;
- участие в разрешении служебных споров, обращение в соответствующие институты;
- взаимодействие с профсоюзом;
- ведение реестра гражданских служащих;
- обеспечение возможности прохождения гражданской службы [Федеральный закон № 79-ФЗ, 2004].

Необходимо отметить, что представитель нанимателя или лицо, исполняющее его функции, является одной из сторон служебного контракта [Казанцева, Меженина, 2017]. Закрепление обязательств представителя нанимателя по обеспечению прохождения гражданским служащим государственной гражданской службы соответствующего уровня, его прав, а также ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых обязанностей и обязательств, включены в содержание и непосредственно текст служебного контракта [Федеральный закон № 79-ФЗ, 2004; Указ Президента Российской Федерации № 871, 2024].

Указанные вопросы соотносимы с содержанием кадровой работы, закрепленной в статье 44 Федерального закона № 79-ФЗ. Можно заключить, что деятельность кадровой службы, в том числе, направлена на обеспечение принятия решений представителем нанимателя и реализации указанных решений. Предложения вносятся представителю нанимателя как кадровой службой, так и непосредственными руководителями или уполномоченными лицами, непосредственно стороной служебного контракта в порядке, установленном действующим законодательством.

Также, руководствуясь статьей 73 Федерального закона № 79-ФЗ, можно рассмотреть возможность соотношения полномочий (в контексте прав и обязанностей) работодателя в части субсидиарного применения норм трудового законодательства Российской Федерации при регулировании правоотношений на гражданской службе.

Вместе с тем, в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация – в ведении субъекта Российской Федерации [Федеральный закон № 58-ФЗ, 2003]. В контексте управления государственной службой возможно выделить множество моделей, а также различное представление и наполнение функций [Борщевский, 2017]. Однако, между ними нет однообразия в выполнении функций и реализации полномочий [Ловачева, 2019]. Однако также различаются вопросы юридических статусов организационных структур, формирующих указанный институт, и их состав [Нужнова, 2022]. Что закономерно

обуславливает большую вариативность в функциях по реализации полномочий нанимателя, а также способах их распределения и реализации.

Функции представителя нанимателя в отношении гражданских служащих государственного органа могут быть переданы (делегированы) должностному лицу другого государственного органа (юридического лица), так же, как и функции кадровой службы государственного органа. Указанные функции передаются с учетом нескольких факторов и их комбинаций:

- уровень должности в соответствии с реестром должностей государственной гражданской службы;
- функциональное содержание деятельности (полномочий) и механизмы реализации;
- количество лиц, в отношении которых принимаются решения, и объем соответствующего документооборота;
- централизация обеспечивающих функций;
- реализуемая политика по управлению государственной гражданской службой соответствующего уровня.

Рассматривая передачу функции представителя нанимателя, связанную с категорированием должностей в соответствии с реестром, необходимо обозначить практику передачи полномочий в отношении заместителей лиц, возглавляющих исполнительные органы субъектов Российской Федерации, относящихся к высшей или главной группам должностей категории «руководители», высшему должностному лицу или лицу, возглавляющему высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Непосредственным руководителем для них остается лицо, возглавляющее государственный орган, а некоторые предложения в адрес представителя нанимателя в отношении указанных сотрудников могут согласовываться иными государственными должностями, в функциональном подчинении которых находится рассматриваемый государственный орган. Также существует практика передачи полномочий, связанная с большой структурой государственного органа, в том числе наличия сети территориальных подразделений. Именно через соотношение с реестром и принадлежность к государственному органу или его подразделению осуществляется описание перечня должностей, в отношении которых осуществляется передача функций представителя нанимателя, при правовом регулировании указанной деятельности. В данном случае необходимо говорить о каскадном распределении полномочий представителя нанимателя. Интегративная передача оперативного и стратегического управления кадровым составом определенного уровня позволяет осуществлять направленное воздействие, в том числе извне организационной структуры, что в своей сущности повышает управляемость объекта и влияет на его интеграцию в укрупненную систему.

Под функциональным содержанием деятельности (полномочий) и механизмами реализации необходимо понимать принимаемые решения представителем нанимателя и организацию деятельности в определенной сфере. Так могут отдельно централизоваться функции по присвоению классов чин, проведению конкурсов, оценке профессионального уровня, аттестации, профилактике коррупционных правонарушений, урегулированию конфликта интересов и другие. Рассматриваемая централизация функций возможна через нормативное закрепление права издания государственным органом и подписи должностным лицом правовых актов, а также представительства в коллегиальных органах.

Количество лиц, в отношении которых принимаются решения, и объем соответствующего

документооборота являются факторами, позволяющими определить нагрузку на должностное лицо и организационную структуру, а также количество лиц и правоотношений, находящихся в фокусе внимания, равно определяющее процессы и управляющее воздействие.

Централизация обеспечивающих функций является одним из направлений реализации государственной политики по оптимизации деятельности государственных институтов, в том числе государственных органов. Централизация отдельных кадровых процессов и функций применяется в некоторых субъектах Российской Федерации [Дудникова, 2023] и в федеральных органах исполнительной власти [Сладкова, Воскресенская, Ясинская, 2024]. В субъектах также представлена централизация функций кадровых служб и бюджетного учета путем создания Единой кадровой службы и Централизованной бухгалтерии. Централизация функций представителя нанимателя позволяет дополнить указанную практику, изменив взаимодействие управленческих субъектов, структуру окружения и кадровой работы. При централизации указанных функций происходит определенная дифференциация ранее замкнутых в организационной структуре управленческих функций, что позволяет осуществлять координацию в части управленческой деятельности по реализации кадровой политики в системе государственных органов. Вместе с тем указанная деятельность требует развития как коммуникационных механизмов, так и синхронизацию развития кадровой службы с операционным менеджментом, а также сонаправленную интеграцию и адаптацию организационных культур единой кадровой службы и государственных органов.

Одним из примеров перераспределения полномочий представителя нанимателя на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации является Воронежская область [Указ Губернатора Воронежской области № 5-у, 2023].

Необходимо учитывать, что исполнение функций представителя нанимателя связано как с кадровым делопроизводством, так и с управлением кадровым составом, которые реализуются совместно с непосредственными руководителями и лицами, возглавляющие соответствующие организационные структуры, в том числе при передаче указанной функции во вне. Однако именно при передаче функций, а также реализации специализированных направлений кадровой работы круг должностных лиц и организационных структур может расширяться и специализироваться. Примером может являться централизация функций по оценке и подбору персонала, а также профессионального развития, где одним из кластеров субъектов взаимодействия становятся ассесмент-центры, центры компетенций и образовательные организации.

Реализуемая политика по управлению государственной гражданской службой неразрывно связана с функцией представителя нанимателя в части как многомерности своей структуры, так и координации деятельности субъектов управления. Участие лиц, осуществляющих функции представителя нанимателя, представлено во всех уровнях: кадровой стратегии, кадрового цикла, кадровых процессов, кадровых технологиях и кадровых инструментах. Оно может быть, как непосредственной, включая результирующее участие, так и организационно-управленческое – определение и координация применения её элементов.

Рассматриваемый комплекс факторов позволяет создавать, регулировать многомерную систему распределенных функций представителя нанимателя в соответствии системой управления государственной службой соответствующего уровня власти.

Вместе с тем, в целях сохранения устойчивости и обеспечения исполнения полномочий реализуется система исполнения обязанностей отсутствующих лиц, их замещения. В случае

иерархического распределения функции представителя нанимателя, а также иерархичной передачи права замещения в определенный отрезок времени, нагрузка на одно должностное лицо может значительно возрастать. Вместе с тем, можно предположить, что в случае исчерпания передачи замещения, представительство возвращается к должностному лицу, осуществляющему первичные полномочия представителя нанимателя уровня власти (от имени субъекта Российской Федерации, Российской Федерации). Указанные должностные лица действуют на основании уставных документов, определяя систему распределения функции представителя нанимателя, закрепляемые нормативно-правовыми актами.

Необходимо отметить, что функция представителя нанимателя неразрывно связана с кадровым циклом, корпоративной культурой и управлением организацией. Проходя через кадровый цикл, связанный с поступлением, прохождением и увольнением с государственной гражданской службы, гражданин может сталкиваться с множеством должностных лиц, реализующих полномочия представителей нанимателя или же только с одним из них, а также с функционированием соответствующих обеспечивающих структур. Должностное лицо, принимающее решение, и организационная структура в своей совокупности обеспечивают реализацию кадровой политики через всю полноту её инструментов и механизмов по управлению кадровым составом и кадровой работы. Несмотря на локальность каждого решения или направления деятельности, именно в своей совокупности они формируют систему управления государственной гражданской службой. Координация их деятельности позволяет осуществлять формирование устойчивых практик, наполнения и окружения организационных структур. Централизация полномочий является одним из инструментов управления, изменяющим кросс-уровневую структуру и особенности координации деятельности между субъектами управления.

Заключение

Практика делегирования полномочий представителя нанимателя, их сложное распределение и группировка находят практическое применение в структурах органов государственной власти в соответствии с действующим законодательством.

Централизация функций по реализации полномочий представителя нанимателя является одним из инструментов по управлению государственной гражданской службой. Под централизацией в данном случае понимается совокупность мероприятий по передаче указанных полномочий и формированию распределенной иерархичной системы исполнения возложенных полномочий должностными лицами, а также обеспечивающие реализацию этих направлений деятельности организационных структур. Централизация позволяет выстроить единый контур ядра управления кадровым составом, воздействующий на организационные структуры извне и формирующий их окружение. Указанные действия могут обеспечивать синхронность и соблюдение необходимой конъюнктуры кадровой политики в сложной структуре государственных органов. Вместе с тем, значительно возрастает нагрузка на каналы коммуникации, интегративные свойства организационной культуры, операционный менеджмент, а также на системные свойства адаптации и резильентности. Однако централизация позволяет изменить необходимые требования к координирующей архитектуре автономных организационных структур государственных органов по вопросам управления государственной гражданской службой.

В соответствии с действующим законодательством полнота возложенных полномочий на представителя нанимателя в своей совокупной сущности функций по управлению кадровым составом и кадровой работе позволяет воздействовать со стороны субъекта управления кадровой политики, реализуемой между организационными структурами, а также полноты кадрового цикла на работу с людьми, замещающими должности государственной гражданской службы.

Библиография

1. Борщевский Г.А. В поисках оптимальной модели управления государственной службой (опыт российских регионов) // Государственное управление. Электронный вестник. — 2017. — Выпуск № 63.
2. Воронежская область. Указ Губернатора Воронежской области от 19.01.2023 № 5-у «О представителях Губернатора Воронежской области, выполняющих функции нанимателя на государственную гражданскую службу Воронежской области в системе исполнительных органов Воронежской области». — URL: <https://www.consultant.ru>
3. Дудникова В.А. Централизация процессных функций в государственном управлении: актуальные проблемы и их решения (на примере Новосибирской области) // Государственная служба. — 2023. — № 2 (142).
4. Казанцева О.Л., Меженина О.В. Особенности заключения служебного контракта на государственной гражданской службе в Российской Федерации // Известия АлтГУ. — 2017. — № 3 (94).
5. Ловачева Н.Н. Система управления гражданской службой Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. — 2019. — № 1 (36). — С. 159–172.
6. Нужнова С.Л. Эволюция системы управления государственной службой в Российской Федерации и субъектах РФ // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. — 2022. — № 2.
7. Российская Федерация. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/
8. Российская Федерация. Федеральный закон от 27.06.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/
9. Российская Федерация. Указ Президента Российской Федерации от 10.10.2024 № 871 «Об утверждении примерной формы служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации». — URL: <https://www.consultant.ru>
10. Сладкова Н.М., Воскресенская О.А., Ясинская И.А. К вопросу о централизации кадровых функций в органах власти // Государственная служба. — 2024. — № 3 (149).

Improving the Management System of the State Civil Service in the Russian Federation: Centralization of Functions

Georgii K. Zhaglin

Postgraduate Student,
Voronezh Branch
of the Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration,
394005, 143, Moskovskiy ave., Voronezh, Russian Federation;
e-mail: artwork36@mail.ru

Abstract

The article examines the issues of organizing activities for the implementation of functions regarding the execution of the powers of the employer's representative within the structure of the management system of the state civil service in the Russian Federation. The issues of distributing

these powers and their transformation into functions of organizational structures and job responsibilities, as well as areas of activity, are applied for the system of state bodies in terms of organizing personnel work and implementing personnel policy. Combined distribution, including the centralization of these functions and related properties, is one of the relevant areas of research in the context of optimizing the activities and management of the multidimensional system of the state civil service. The article formulates a hypothesis that the organization of the execution of the powers of the employer's representative is one of the changeable elements of the management system of the state civil service. The structure of the distribution of functions for the execution of these powers, including their transfer beyond the organizational structure of the state body and centralization, creates conditions and mechanisms for organizing the work of the personnel service and implementing personnel policy in public authorities.

For citation

Zhaglin G.K. (2026) Sovershenstvovanie sistemy upravleniya gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhboy v Rossiyskoy Federatsii: tsentralizatsiya funktsiy [Improving the Management System of the State Civil Service in the Russian Federation: Centralization of Functions]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovanii* [Theories and Problems of Political Studies], 15 (5A), pp. 201-209. DOI: 10.34670/AR.2026.22.93.027

Keywords

State civil service, management system of the state civil service, employer's representative, personnel work, centralization, public administration, personnel policy.

References

1. Borshchevskiy G.A. (2017). V poiskakh optimalnoy modeli upravleniya gosudarstvennoy sluzhboy (opyt rossiyskikh regionov) [In Search of an Optimal Model of Civil Service Management (Experience of Russian Regions)]. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*, issue no. 63.
2. Dudnikova V.A. (2023). Tsentralizatsiya protsessnykh funktsiy v gosudarstvennom upravlenii: aktualnyye problemy i ikh resheniya (na primere Novosibirskoy oblasti) [Centralization of Process Functions in Public Administration: Current Problems and Their Solutions (on the Example of the Novosibirsk Region)]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, no. 2 (142).
3. Kazantseva O.L., Mezhenina O.V. (2017). Osobennosti zaklyucheniya sluzhebnoy kontrakta na gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhbe v Rossiyskoy Federatsii [Features of Concluding a Service Contract in the State Civil Service of the Russian Federation]. *Izvestiya AltGU*, no. 3 (94).
4. Lovacheva N.N. (2019). Sistema upravleniya grazhdanskoj sluzhboy Rossiyskoy Federatsii [The Civil Service Management System of the Russian Federation]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo*, no. 1 (36), pp. 159–172.
5. Nuzhnova S.L. (2022). Evolyutsiya sistemy upravleniya gosudarstvennoy sluzhboy v Rossiyskoy Federatsii i subyektakh RF [Evolution of the Civil Service Management System in the Russian Federation and Its Subjects]. *Gosudarstvennoye i munitsipalnoye upravleniye. Uchenyye zapiski*, no. 2.
6. Rossiyskaya Federatsiya. Federalnyy zakon ot 27.05.2003 № 58-FZ «O sisteme gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii» [Russian Federation. Federal Law No. 58-FZ of 27.05.2003 "On the System of Public Service of the Russian Federation"]. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/
7. Rossiyskaya Federatsiya. Federalnyy zakon ot 27.06.2004 № 79-FZ «O gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhbe Rossiyskoy Federatsii» [Russian Federation. Federal Law No. 79-FZ of 27.06.2004 "On the State Civil Service of the Russian Federation"]. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/
8. Rossiyskaya Federatsiya. Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 10.10.2024 № 871 «Ob utverzhdenii primernoy formy sluzhebnoy kontrakta o prokhozhenii gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhby Rossiyskoy Federatsii i zameshchenii dolzhnosti gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhby Rossiyskoy Federatsii» [Russian Federation. Decree of the President of the Russian Federation No. 871 of 10.10.2024 "On Approval of the Model Form of a Service Contract on the Passage of the State Civil Service of the Russian Federation and the Replacement of a Position of the State Civil Service of the Russian Federation"]. Available at: <https://www.consultant.ru>

-
9. Sladkova N.M., Voskresenskaya O.A., Yasinskaya I.A. (2024). K voprosu o tsentralizatsii kadrovyykh funktsiy v organakh vlasti [On the Issue of Centralization of Personnel Functions in Public Authorities]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, no. 3 (149).
 10. Voronezhskaya oblast. Ukaz Gubernatora Voronezhskoy oblasti ot 19.01.2023 № 5-u «O predstavitelyakh Gubernatora Voronezhskoy oblasti, vypolnyayushchikh funktsii naimatelya na gosudarstvennuyu grazhdanskuyu sluzhbu Voronezhskoy oblasti v sisteme ispolnitelnykh organov Voronezhskoy oblasti» [Voronezh Region. Decree of the Governor of the Voronezh Region No. 5-u of 19.01.2023 "On Representatives of the Governor of the Voronezh Region Performing the Functions of an Employer in the State Civil Service of the Voronezh Region in the System of Executive Bodies of the Voronezh Region"]. Available at: <https://www.consultant.ru>