

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ**

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,
магистерская программа «Юрист в государственном управлении и
правоохранительной деятельности»
заочной формы обучения, группы 01001567
Устиной Анастасии Валерьевны

Научный руководитель:
Заведующий кафедрой
административного права и процесса
Юридического института
НИУ «БелГУ», к.ю.н., доцент
Остапюк Владимир Григорьевич

Рецензент:
К.ю.н. Татишвили Тенгиз Мерабович

Белгород 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Теоретико-правовая характеристика прохождения государственной гражданской службы Российской Федерации	15
1.1. Прохождение государственной гражданской службы Российской Федерации: понятие, цель, функции, принципы	15
1.2. Понятие и правовые признаки должности государственной гражданской службы Российской Федерации	26
Глава 2. Административно-правовое регулирование присвоения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации	35
2.1. Классные чины государственной гражданской службы Российской Федерации: понятие, правовое значение, элементный состав системы их присвоения	35
2.2. Правовое и организационное обеспечение административной процедуры присвоения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации	51
Глава 3. Административно-правовое регулирование аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации.....	63
3.1. Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации: понятие, цели, виды, элементный состав ее проведения.....	63
3.2. Правовое и организационное обеспечение административной процедуры аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации	79
Заключение	86
Список используемой литературы.....	89

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность магистерского диссертационного исследования.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена тем, что дальнейшее развитие государственной гражданской службы Российской Федерации (далее – гражданская служба) невозможно без совершенствования управления кадровым составом гражданской службы и повышения качества его формирования, совершенствования системы профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации (далее – гражданские служащие), повышения их профессионализма и компетентности¹, в связи с чем особую значимость приобретают вопросы не только профессиональной мотивации гражданских служащих к непрерывному профессиональному развитию, но и совершенствования правовых механизмов прохождения гражданской службы.

Одним из многочисленных и важных вопросов, касающихся совершенствования российского административного права, является вопрос об административно-правовом регулировании прохождения гражданской службы. В зависимости от того, как решается данный вопрос, насколько нормативно регламентирован каждый из элементов прохождения гражданской службы, зависит содержание самой отрасли права, гарантии законности прохождения гражданской службы, столь необходимые для формирования качественного кадрового состава данного вида государственной службы Российской Федерации. Отношения по прохождению гражданской службы постоянно совершенствуются, а значит, нуждаются в комплексном научном осмыслении и всестороннем анализе. Актуальность темы диссертационного исследования также предопределяется тем, что в теории административного права и в законодательстве не

¹ Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 38, ст. 5604.

выработано единого подхода к определению содержания понятия «прохождение службы».

Необходимость исследования именно таких элементов прохождения гражданской службы, как назначение на должность гражданской службы, присвоение классного чина (сдача квалификационного экзамена), проведение аттестации гражданских служащих, продиктована также недостаточной разработанностью и дискуссионностью целого ряда теоретических и практических проблем. Во-первых, связанных с определением содержания прохождения гражданской службы, ее функций и принципов. Во-вторых, обусловленных значительным числом пробелов и противоречий в правовом регулировании отношений, связанных с: 1) назначением на должность гражданской службы, в том числе определением квалификационных требований для замещения должности гражданской службы, а также установлением в акте государственного органа о назначении на должность и служебном контракте условия об испытании гражданского служащего, впервые поступающего на гражданскую службу; 2) отграничением испытания от аттестации гражданских служащих ввиду тождественности их целей; 3) определением значения классного чина гражданской службы (далее – классный чин), ввиду процедурных отличий его присвоения гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы на определенный срок полномочий и без ограничения срока полномочий; 4) проведением квалификационного экзамена и аттестации гражданских служащих как схожих, но нетождественных процедур прохождения гражданской службы.

Анализ проблематики реализации вышеуказанных элементов прохождения гражданской службы позволит не только разобраться в актуальных проблемах административного права, касающихся прохождения гражданской службы и правоприменительной практики, но и выявить новые аспекты в регламентируемых правом отношениях, предметнее исследовать их особенности.

Очевидно, что сформулированные в рамках диссертационного исследования предложения по совершенствованию нормативной правовой регламентации рассматриваемых элементов прохождения гражданской службы позволят обеспечить открытость гражданской службы, повысить ее эффективность, установить понятный алгоритм действий их реализации.

Объект диссертационного исследования – урегулированные нормами административного права общественные отношения по прохождению гражданской службы.

Предмет диссертационного исследования составляют доктринальные положения теории административного права в области государственной службы, в том числе гражданской службы, нормативные правовые акты, регламентирующие отдельные элементы (процедуры) прохождения гражданской службы, и правоприменительная (в том числе судебная) практика в указанной сфере.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. В целом гражданская служба и элементы (процедуры), связанные с ее прохождением, всегда были предметом пристального внимания ученых-юристов. Многие проблемы правового регулирования общественных отношений в системе государственной службы были исследованы в работах таких известных правоведов в области административного права, как А.Б. Агапов, А.П. Алехин, Г.В. Атаманчук, И.Л. Бачило, Д.Н. Бахрах, Г. Брэбан, В.А. Винокуров, Б.Н. Габричидзе, А.Д. Градовский, А.А. Гришковец, М.Б. Добробаба, И.А. Дякина, М.И. Еропкин, Н.М. Казанцев, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, А.П. Коренев, Э.В. Кудис, А.В. Куракин, Р.Д. Курбанов, А.В. Кудашкин, Б.М. Лазарев, Э.Г. Липатов, В.М. Манохин, А.Ф. Ноздрачев, Д.М. Овсянко, Ю.А. Розенбаум, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков, С.С. Студеникин, И.Н. Сурманидзе, Ю.А. Тихомиров, С.Е. Чаннов, А.Г. Чернявский, Ц.А. Ямпольская и др., в области трудового права – Н.Г. Александров, С.Ю. Головина, А.В. Гусев, К.Н. Гусов, Е.А. Ершова, В.М. Лебедев, Ф.М. Левиант, М.В. Лушникова, А.М. Лушников, С.П. Маврин, А.Ф.

Нуртдинова, Ю.П. Орловский, А.Е. Пашерстник, В.Н. Скобелкин, О.В. Смирнов, Л.А. Чиканова, Е.Б. Хохлов и др., научные труды которых послужили общетеоретической основой исследования.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью данной работы является проведение комплексного исследования административно-правового регулирования прохождения гражданской службы, разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию отдельных элементов (процедур) прохождения гражданской службы для их реализации в деятельности государственных органов.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- сформулировать понятия «прохождение гражданской службы», «административная процедура прохождения гражданской службы», определить цель, функции и принципы прохождения гражданской службы;
- выделить правовые признаки и сформулировать понятие должности гражданской службы;
- определить правовое значение классного чина, сформулировать его понятие, определить элементный состав системы присвоения классных чинов;
- исследовать проблемы правового и организационного обеспечения административной процедуры присвоения классных чинов;
- сформулировать понятие «аттестация гражданских служащих», определить цели, виды и элементный состав аттестации гражданских служащих;
- исследовать проблемы правового и организационного обеспечения административной процедуры аттестации гражданских служащих;
- на основании исследованной базы разработать предложения по совершенствованию законодательства о гражданской службе.

Методологической основой исследования явились технико-юридический метод комментирования, научной систематизации и доктринального толкования правовых норм с применением формальной

логики. В процессе исследования применялись общеправовые, философский, теоретический, эмпирический методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический, сравнительного правоведения).

Теоретическую базу диссертационного исследования составили идеи, концептуальные положения, научные обобщения в области государственного управления, административного права, проблем реформы и развития гражданской службы.

Диссертационное исследование основано на теоретических разработках известных ученых-юристов, специалистов в области административного права, конституционного, трудового, гражданского права и иных отраслей права, связанных с объектом и предметом исследования. В диссертации приведены труды дореволюционных и современных авторов по отдельным проблемам прохождения гражданской службы.

Нормативную базу исследования составили имеющие отношение к теме исследования положения Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, актов федеральных органов исполнительной власти. Проанализировано законодательство 85 субъектов Российской Федерации, а также иные нормативные правовые акты, регламентирующие прохождение гражданской службы.

Эмпирическая база исследования представлена статистическими и аналитическими материалами, материалами судебной практики.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что впервые в диссертационном исследовании осуществлен комплексный анализ основных административно-правовых процедур прохождения гражданской службы, что позволило сформулировать ряд теоретических и практических рекомендаций по их совершенствованию. Полученные данные могут быть использованы при организации дальнейших научных исследований проблем теории и практики административного права,

механизмов административно-правового регулирования отношений по прохождению гражданской службы.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что:

во-первых, настоящее исследование является одной из первых диссертационных работ, в которой обосновано деление отношений в сфере гражданской службы на собственно отношения по прохождению гражданской службы и иные непосредственно связанные с ними отношения;

во-вторых, обосновано содержание отношений по прохождению гражданской службы, её цель, принципы и функции;

в-третьих, представлена авторская трактовка, например, таких научных дефиниций, как «прохождение гражданской службы», «административная процедура прохождения гражданской службы», «классный чин гражданской службы», исследованы их основные признаки и отличительные черты.

На защиту выносятся следующие положения.

1. Прохождение государственной службы в теории административного права и в законодательстве рассматривается как в «широком», так и «узком» значениях. Существующие подходы к определению данного понятия обусловили необходимость рассмотрения вопроса о предмете правового регулирования отношений в сфере гражданской службы. Его изучение позволило автору обосновать точку зрения о том, что предмет рассматриваемых отношений включает в себя собственно отношения по прохождению гражданской службы и иные непосредственно связанные с ними отношения по прохождению гражданской службы. При этом к числу последних автором отнесены отношения, например, связанные с поступлением граждан на гражданскую службу, с дополнительным профессиональным образованием гражданских служащих, замещением гражданскими служащими других должностей гражданской службы, государственным надзором и контролем за соблюдением законодательства о

гражданской службе, разрешением индивидуальных служебных споров на гражданской службе.

Представленная классификация отношений в сфере гражданской службы также позволила автору сформулировать следующее определение понятия «прохождение гражданской службы», которое предложено закрепить в ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ:

«Прохождение гражданской службы – это государственно-служебные отношения по осуществлению гражданским служащим профессиональной служебной деятельности на должности гражданской службы в соответствии с должностным регламентом, возникающие с момента назначения гражданского служащего на должность гражданской службы, заключения служебного контракта, сопровождающиеся присвоением гражданскому служащему классного чина (сдачей квалификационного экзамена), прохождением аттестации, а также другими обстоятельствами (событиями), предусмотренными законодательством о гражданской службе, прекращающиеся с освобождением от замещаемой должности гражданской службы и увольнением гражданского служащего с гражданской службы».

2. Эффективность профессиональной служебной деятельности гражданских служащих во многом зависит от качества нормативной правовой регламентации каждого из элементов прохождения гражданской службы – административных процедур ее прохождения. Комплексное изучение проблемы о соотношении понятий «процедура» и «процесс», а также вопроса о содержании понятия «административная процедура» позволило автору:

1) выделить присущие административным процедурам прохождения гражданской службы отличительные черты, заключающиеся в том, что они: направлены на регулирование бесконфликтных отношений по прохождению гражданской службы; в силу нормативной регламентации являются формализованными правилами, ограничивающими негативное, произвольное и ничем не обусловленное усмотрение субъектов государственно-служебных

отношений; содержат определенные стадии (этапы) реализации юридически значимых действий ее субъектов; носят служебный характер, т.к. выступают средством реализации основного, главного для них отношения – осуществления гражданским служащим профессиональной служебной деятельности на должности гражданской службы;

2) сформулировать следующее определение: «Административная процедура прохождения гражданской службы – это нормативно регламентированные правила последовательного осуществления юридически значимых действий уполномоченными субъектами отношений по прохождению гражданской службы, направленных на достижение определенного правового результата, оказывающего непосредственное воздействие на профессиональную служебную деятельность гражданского служащего».

3. По результатам комплексного анализа отношений в сфере гражданской службы предлагается разделить административные процедуры прохождения гражданской службы на следующие группы, предусматривающие правовое регулирование отношений по: 1) замещению должности гражданской службы; 2) оценке профессионального уровня гражданских служащих и результатов их профессиональной служебной деятельности; 3) дополнительному профессиональному образованию гражданских служащих; 4) реализации законодательства о противодействии коррупции; 5) обработке персональных данных гражданских служащих; 6) соблюдению режима служебного времени и времени отдыха; 7) оплате труда гражданских служащих; 8) реализации основных и дополнительных государственных гарантий гражданских служащих; 9) поощрению, награждению и служебной дисциплине на гражданской службе; 10) осуществлению государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства о гражданской службе; 11) формированию комиссии государственного органа по рассмотрению индивидуальных служебных споров.

4. В целях совершенствования правового механизма назначения на должность гражданской службы необходимо:

1) исключить следующие основания назначения на должность гражданской службы без проведения конкурса:

- предусмотренные ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ:

назначение на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)» в связи с его избыточностью при наличии законодательно предусмотренного основания назначения на должность гражданской службы – заключение срочного служебного контракта;

назначение на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну в связи с отсутствием объективных причин для непроведения конкурса;

- предусмотренное ч. 4 ст. 35 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ - назначение по истечении установленного срока полномочий гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы категории «руководители» или «помощники (советники)» в связи с тем, что данное основание не гарантирует гражданскому служащему, замещавшему должность гражданской службы, относящейся к одной из вышеуказанных категорий, его назначение на ранее замещаемую им должность или иную должность гражданской службы и нарушает право на равный доступ к гражданской службе иных граждан, которые могли бы выразить желание по ее прохождению;

2) ч. 2 ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ дополнить следующими основаниями назначения на должность гражданской службы без проведения конкурса:

- назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случаях его перевода на иную должность гражданской службы в том

же государственном органе, либо перевода гражданского служащего на иную должность гражданской службы в другой государственный орган, либо перевода гражданского служащего в другую местность вместе с государственным органом;

- назначение гражданского служащего на нижестоящую должность гражданской службы по результатам аттестации.

5. Ввиду тождественности цели испытания гражданского служащего, устанавливаемого в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте, цели проведения аттестации гражданских служащих, реализация процедуры испытания должна осуществляться в рамках законодательно регламентированной процедуры прохождения гражданской службы – аттестации гражданских служащих в виде вступительной аттестации. При этом проведение вступительной аттестации должно осуществляться по истечении определенного актом государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебным контрактом срока прохождения гражданской службы в замещаемой должности гражданской службы, исчисленного со дня назначения гражданского служащего на данную должность.

6. Комплексное изучение проблем, связанных с присвоением классных чинов, позволило автору сформулировать следующее, отсутствующее в федеральном законодательстве, определение: «Классный чин – звание, персонально присваиваемое гражданскому служащему, в соответствии с законодательством о гражданской службе, отражающее его должностное положение и профессиональный уровень».

При этом существующие законодательные различия в присвоении классных чинов, предусматривающие, во-первых, их присвоение большинству гражданских служащих без сдачи ими квалификационного экзамена и, во-вторых, факультативный порядок (по инициативе гражданского служащего) реализации данной административной процедуры для присвоения классных чинов гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы

на определенный срок полномочий, не только нарушают принцип равных условий прохождения гражданской службы независимо от должностного положения (п. 3. ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ), но и снижают мотивационную составляющую гражданских служащих к постоянному повышению ими своего профессионального уровня, снижают значение гражданской службы как профессиональной служебной деятельности. Двойственный подход к присвоению классных чинов нивелирует и само значение понятия «классный чин» как правовой категории, превращает его в показатель выслуги лет (срока прохождения в соответствующем классном чине или стажа гражданской службы), а устанавливаемый и начисляемый оклад за классный чин в выплату, тождественную ежемесячной надбавке к должностному окладу за выслугу лет (при присвоении классного чина без сдачи квалификационного экзамена).

Это обуславливает необходимость выработки и нормативного правового закрепления правила о присвоении гражданским служащим классных чинов по результатам сдачи ими квалификационного экзамена, за исключением случаев их присвоения за особые отличия в гражданской службе. Данное правило, закрепленное и в законодательстве большинства европейских стран, позволит не только придать классному чину его историческое значение – показателя должностного положения и профессионального уровня его носителя, но и создать необходимые предпосылки для карьерного продвижения гражданских служащих по лестнице классных чинов. Его практическая реализация позволит обеспечить и исполнение одного из основных принципов гражданской службы – профессионализма и компетентности гражданских служащих (п. 4. ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ).

Практическая значимость работы определяется тем, что выводы и предложения, сформулированные в диссертации, представлены в виде конкретных практических рекомендаций. Они непосредственно могут быть использованы в практической деятельности государственных органов по

совершенствованию и упорядочению регламентации административно-правовых процедур прохождения гражданской службы.

Апробация научного исследования. Работа выполнена, обсуждена и одобрена на кафедре административного права и процесса Юридического института Белгородского государственного национального исследовательского университета. Научные положения и выводы, сформулированные в магистерском исследовании, нашли свое отражение в двух научных публикациях автора:

Устина А. В. К понятию государственной службы// Актуальные проблемы права на современном этапе развития российской государственности: сборник статей Международной научно - практической конференции (23 ноября 2017 г, г. Омск). - Уфа: Омега Сайнс, 2017. – С. 194.

Устина А. В. К вопросу о прохождении государственной гражданской службы // Актуальные проблемы права на современном этапе развития российской государственности: сборник статей Международной научно - практической конференции (23 ноября 2017 г, г. Омск). - Уфа: Омега Сайнс, 2017. – С. 196.

Структура работы. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников.

Глава 1. Теоретико-правовая характеристика прохождения государственной гражданской службы Российской Федерации

1.1. Прохождение государственной гражданской службы Российской Федерации: понятие, цель, функции, принципы

Совершенствование управления кадровым составом гражданской службы и повышение качества его формирования, совершенствование системы профессионального развития гражданских служащих, повышение их профессионализма и компетентности являются одними из основных направлений развития гражданской службы на 2016–2018 годы¹. В связи с этим наибольшую актуальность в научно-практическом плане приобретают вопросы не только профессиональной мотивации гражданских служащих к непрерывному профессиональному развитию, но и совершенствования предусмотренных законодательством о гражданской службе элементов (процедур) прохождения гражданской службы.

Теоретико-правовое исследование вопросов прохождения гражданской службы позволяет сформулировать понятие, цель, функции и принципы прохождения гражданской службы. Это имеет принципиальное значение не только для гражданской службы, но и для каждого гражданского служащего, реализация правового статуса которых осуществляется именно при прохождении гражданской службы.

Рассматривая понятие «прохождение гражданской службы», можно отметить, что ни в законодательстве, ни в литературе нет четкого и единого понимания и, соответственно, определения этой дефиниции.

Так, А.П. Корнев под прохождением государственной службы понимает систему юридических фактов, вызывающих возникновение, изменение и прекращение государственно-служебных отношений: прием

¹ Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 38, ст. 5604.

(зачисление) на государственную службу; аттестацию; перемещение по службе; стимулирование служебной деятельности служащих; ответственность государственных служащих; прекращение государственной службы¹.

В свою очередь отечественный ученый Д.М. Овсянко прохождение государственной службы рассматривает как «изменение в служебно-правовом положении государственного служащего, которое определяется следующими обстоятельствами: поступление на государственную службу и назначение на должность; присвоение классного чина, специального звания; аттестация; увольнение с государственной службы, а также другими фактическими данными, с которыми действующее законодательство связывает определенные права, льготы и преимущества»².

Таким образом, прохождение государственной службы связывается указанными авторами с набором юридических фактов или обстоятельств, вызывающих возникновение, изменение и прекращение государственно-служебных отношений и, соответственно, определяющих ее содержание.

Как процесс практического служения государству лица, назначенного на государственную должность государственной службы для выполнения соответствующего вида управленческой деятельности или иной государственно-служебной деятельности, рассматривает прохождение государственной службы Ю.Н. Старилов³. Схожее, на наш взгляд, определение рассматриваемого термина приводится Б.В. Лытовым, который раскрывает его содержание через «процесс реализации служащими нормативно-правовых требований, в соответствии с которыми

¹ Корнев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России. Щит-М, 1999. С. 120.

² Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Юристъ, 2002. С. 98.

³ Старилов Ю.Н. Глава 10. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. С. 312.

осуществляются их права и организуется служебная деятельность, всецело подчиненная интересам общества и государства»¹.

Д.Н. Бахрах понимает под прохождением государственной службы динамику служебного статуса лица, замещающего государственную должность, его карьеру².

Таким образом, прохождение государственной службы включает в себя и сущностный аспект – осуществление государственным служащим профессиональной служебной деятельности на должности государственной службы; а также общественный – служение обществу и государству и индивидуально-личностный – карьерное или должностное продвижение государственного служащего.

В.В. Черепанов, объединив 2–6 элементы прохождения государственной службы, предложенные Д.Н. Бахрахом, рассматривает в качестве ее элементов:

- 1) поступление (прием) на государственную службу;
- 2) нахождение на службе (служебная карьера);
- 3) прекращение государственной службы³.

В.Б. Гайдов в качестве этапов прохождения государственной службы выделяет «поступление на службу, прохождение испытания, профессиональную подготовку, замещение государственных должностей, присвоение квалификационных разрядов и специальных званий, перемещение по службе, аттестация, условия службы, поощрение и

¹ Лытов В.Б. Прохождение государственной службы: ориентиры оптимизации. Государственная служба в современной России: Сб. ст. РАН. ИНИОН. Рос акад. гос. службы при Президенте РФ; Отв. ред. Е.В. Алферова, В.В. Черепанов. М., 2003. С. 68.

² Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2000. С. 241.

³ Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008. С. 155.

ответственность, социально-правовая защита, прекращение государственной службы и др.»¹.

Таким образом, прохождение государственной службы рассматривается указанными авторами в его «широком» значении, как комплекс государственно-служебных отношений по поступлению граждан на государственную службу, нахождению на службе и их прекращению.

Однако полагаем, что отношения в сфере государственной и, в частности, гражданской службы по предмету правового регулирования включают в себя две группы отношений:

1) собственно отношения по прохождению гражданской службы, т.е. отношения между гражданским служащим и представителем нанимателя, обусловленные изданием акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы и заключением служебного контракта. Они предусматривают осуществление гражданским служащим профессиональной служебной деятельности на должности гражданской службы в соответствии с должностным регламентом, подчинение его правилам служебного распорядка государственного органа при обеспечении представителем нанимателя гражданского служащего условий прохождения гражданской службы, предусмотренных законодательством о гражданской службе, служебным контрактом. Эти отношения прекращаются с освобождением гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы, его увольнением с гражданской службы;

2) иные непосредственно связанные с собственно отношениями по прохождению гражданской службы. К ним следует отнести, например, отношения по:

- поступлению граждан на гражданскую службу (ст.ст. 21, 22);
- дополнительному профессиональному образованию гражданских служащих (ст. 62);

¹ Гайдов В.Б. Служба в органах внутренних дел как разновидность федеральной государственной службы: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001. С. 115.

- замещению гражданскими служащими других должностей гражданской службы (ст. 22);
- государственному надзору и контролю за соблюдением законодательства о гражданской службе (ст.ст. 67, 78);
- разрешению индивидуальных служебных споров на гражданской службе (ст.ст. 69, 70).

При этом отношения по поступлению граждан на гражданскую службу являются отношениями, предшествующими собственно отношениям по прохождению гражданской службы. Их содержание составляют отношения, связанные, во-первых, с непосредственным участием гражданина в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы, а также его участием в конкурсе на включение в кадровый резерв государственного органа, подготовкой гражданина в течение всего срока нахождения его в кадровом резерве. Во-вторых, с рассмотрением его кандидатуры на замещение должности гражданской службы без проведения конкурса. Анализируемые отношения появляются и развиваются до момента назначения гражданина на должность гражданской службы, т.е. образования собственно отношений по прохождению гражданской службы, и прекращаются с их возникновением. Отличительной особенностью отношений, предшествующих собственно отношениям по прохождению гражданской службы, является то, что одной из сторон этих отношений выступает гражданин, реализующий свое конституционное право на равный доступ к государственной службе.

Учитывая вышеизложенное, полагаем возможным дать следующее определение рассматриваемому нами понятию.

Прохождение гражданской службы – это государственно-служебные отношения по осуществлению гражданским служащим профессиональной служебной деятельности на должности гражданской службы в соответствии с должностным регламентом, возникающие с момента назначения гражданского служащего на должность гражданской службы, заключения

служебного контракта, сопровождающиеся присвоением гражданскому служащему классного чина (сдачей квалификационного экзамена), прохождением аттестации, а также другими обстоятельствами (событиями), предусмотренными законодательством о гражданской службе, прекращающиеся с освобождением от замещаемой должности гражданской службы и увольнением гражданского служащего с гражданской службы.

Дискуссионным в научной литературе является и вопрос о сущности и содержании административной процедуры.

Ю.Н. Старилов рассматривает как «порядок административно-властных полномочий, направленных на разрешение юридического дела или выполнение управленческой функции»¹;

О.В. Яковенко говорит, что «особый нормативно установленный порядок осуществления юридической деятельности, которая направлена на реализацию норм материального права, основанных на этих нормах материальных правоотношений, охраняемых от нарушений правовыми санкциями»²;

С.Д. Хазанов считает как «нормативно установленный последовательный порядок реализации административно-властных полномочий, направленных на разрешение юридического дела или выполнение управленческих функций»³;

Ряд авторов рассматривают как «порядок осуществления административным органом деятельности (производства) по разрешению подведомственных дел или совершения отдельных административно-правовых действий»⁴;

¹ Старилов Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. Серия «Юбилеи, конференции, форумы». Воронеж: Воронежский государственный университет, 2003. Вып. 1. С. 41.

² Яковенко О.В. Правовая процедура: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 7.

³ Хазанов С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. 2003. № 1. С. 58.

⁴ Административное право России / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2009. С. 426; Административный процесс:

Так же отметим О.М. Ефремова, который рассматривает как «урегулированный нормативными правовыми актами порядок действий органов власти в процессе публичного управления, целью которых является практическое претворение в жизнь материальных норм административного права»¹.

Во-вторых, административная процедура представляет собой урегулированную нормами права правоприменительную деятельность органов исполнительной власти по реализации предоставленных им полномочий²; деятельность по урегулированию правовых споров³; деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина⁴, юридическую деятельность субъектов по достижению нормативно предусмотренного результата⁵.

В-третьих, административная процедура – это комплексный нормативный регулятор или система административно-процессуальных норм, регламентирующих порядок (последовательность, срочность, вид и

Учебник для бакалавриата и магистратуры / Под ред. М.А. Шатиной. М.: Юрайт, 2014. С. 56.

¹ Ефремов М.О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10.

² Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 7; Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (регионально-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 10.

³ Соловцов С.Н. Проблемные вопросы, связанные с законодательным совершенствованием административных процедур урегулирования споров // Арбитражные суды: теория и практика правоприменения: Сборник статей к 75-летию Государственного арбитража - Арбитражного суда Свердловской области. Екатеринбург, 2006. С. 434–448.

⁴ Власенков В.В. Роль административных процедур в деятельности органов исполнительной власти по обеспечению прав и законных интересов граждан // Закон Российской Федерации «О милиции»: 15 лет на защите прав и свобод граждан: Материалы научно-практической конференции 21 апреля 2006 г. М.: Московский университет МВД России, 2006. С. 88–92.

⁵ Дегтярева Е.А. Административные процедуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. С. 7.

характер) определенных действий административных органов (органов исполнительной власти и органов местного самоуправления)¹.

Полагаем, что все вышеизложенные точки зрения раскрывают исследуемое нами понятие с различных сторон, дополняют друг друга. Вместе с этим, как отмечает Ю.А. Тихомиров, «назначение процедур – ограничить произвольное административное усмотрение и вводить легальные критерии действий служащих, должностных лиц. Упорядочение такой деятельности придает ей открытый и заранее предсказуемый характер, а следовательно, способствует ее эффективности и демократичности»².

Учитывая, что административные процедуры реализуются в различных областях государственного управления, административным процедурам прохождения гражданской службы присущи отличительные черты, заключающиеся в том, что они:

1) направлены на регулирование бесконфликтных отношений по прохождению гражданской службы;

2) в силу нормативной регламентации являются формализованными правилами, ограничивающими негативное, произвольное и ничем не обусловленное усмотрение субъектов государственно-служебных отношений;

3) содержат определенные стадии (этапы) реализации юридически значимых действий ее субъектов;

4) носят служебный характер, т.к. выступают средством реализации основного, главного для них отношения – осуществления гражданским служащим профессиональной служебной деятельности на должности гражданской службы.

¹ Стахов А.И., Нестеренко И.А. Административная процедура в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, сфера применения // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 37–42.

² Тихомиров Ю.А. Об административных процедурах: Материалы международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права». М.: Московский университет МВД России, 2003. С. 112.

Таким образом, административная процедура прохождения гражданской службы – это нормативно регламентированные правила последовательного осуществления юридически значимых действий уполномоченными субъектами отношений по прохождению гражданской службы, направленных на достижение определенного правового результата, оказывающего непосредственное воздействие на профессиональную служебную деятельность гражданского служащего.

Прохождению гражданской службы, как полагаем, присущи и свои определенные функции, под которыми следует понимать специальные направления работы уполномоченных на то субъектов рассматриваемых отношений по прохождению гражданской службы. Таковыми являются:

1) функция укомплектованности кадрами, вытекающая из необходимости обеспечения эффективной реализации задач и функций государственного органа;

2) функция планирования прохождения гражданской службы, предусматривающая, в том числе соблюдение законодательно установленных сроков реализации каждого их этапов прохождения гражданской службы;

3) функция профессионального роста, реализуемая посредством постоянного стимулирования гражданских служащих к их профессиональному саморазвитию и самореализации, должностному росту;

4) функция кадрового учета, обеспечивающая ведение личных дел гражданских служащих, а также документационное отражение результатов прохождения гражданской службы.

Осуществление указанных функций, на наш взгляд, позволит не только упорядочить отношения по прохождению гражданской службы, но и повысить эффективность профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, кадрового состава государственного органа в целом.

В теории и практике гражданской службы большое значение имеют принципы ее прохождения – основные руководящие начала¹, требования², основополагающие идеи³, исходные начала, характеризующие его содержание, его основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни⁴, к числу которых следует отнести:

1) принцип законности прохождения гражданской службы. Значение его заключается в том, что гражданские служащие при прохождении гражданской службы действуют на основе законодательной базы⁵ с учетом компетенции государственного органа. Он обеспечивает правовую и социальную защищенность гражданских служащих⁶, посредством создания необходимых условий для прохождения гражданской службы;

2) принцип запрещения дискриминации при прохождении гражданской службы. Его содержание основывается на положениях Конституции Российской Федерации⁷ (ч. 2 ст. 19, ч. 4. ст. 32), гарантирующей равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Данный принцип запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Дает право на участие в управлении

¹ Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М.: МЮИ МВД России, 1998. С. 28.

² Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юристъ, 1997. С. 135.

³ Ковачев Д.А. Конституционный принцип: его понятие, реальность и фиктивность // Журнал российского права. 1997. № 9. С. 71; Зажицкий В.И. Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 11. С. 92.

⁴ Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций в 2-х томах. Т. 1. Свердловск: Свердловский юридический институт, 1972. С. 102.

⁵ Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М.: Формула права, 2007. С. 281–289.

⁶ Федосенко В.А. Субъективные права в публичной сфере: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 21.

⁷ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета, 1993. 25 декабря.

государством, а также гарантирует равный доступ к государственной службе (ч.ч. 1, 4. ст. 32 Конституции Российской Федерации). Он обеспечивает создание равных условий для прохождения гражданской службы;

3) принцип стабильности государственно-служебных отношений по прохождению гражданской службы. Он означает относительное постоянство кадрового состава, минимизацию текучести кадров, оптимальность штатной структуры государственного органа. Данный принцип является одним из важнейших условий обеспечения эффективности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих и функционирования гражданской службы. Он позволяет поддерживать управление гражданской службой на уровне, позволяющем ей качественно осуществлять функции государства¹;

4) принцип профессионального развития гражданских служащих при прохождении гражданской службы. Данный принцип призван обеспечить постоянное профессиональное совершенство гражданских служащих в соответствии с потребностями общества, их должностной рост. Именно он должен выступать необходимой основой для повышения профессионального уровня гражданских служащих, их должностного продвижения при прохождении гражданской службы.

Резюмируя вышеизложенное, мы можем сделать следующий вывод:

1. что прохождение государственной службы в теории административного права и в законодательстве рассматривается как в «широком», так и «узком» значениях.

2. Эффективность профессиональной служебной деятельности гражданских служащих во многом зависит от качества нормативной правовой регламентации каждого из элементов прохождения гражданской службы – административных процедур ее прохождения.

¹ Туркова Ю.В. Организационно-правовой механизм регулирования федеральной государственной службы России: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003. С. 109.

3. Административная процедура прохождения гражданской службы – это нормативно регламентированные правила последовательного осуществления юридически значимых действий уполномоченными субъектами отношений по прохождению гражданской службы, направленных на достижение определенного правового результата, оказывающего непосредственное воздействие на профессиональную служебную деятельность гражданского служащего.

1.2. Понятие и правовые признаки должности государственной гражданской службы Российской Федерации

Исследованием вопросов, связанных с пониманием и классификацией должностей, занимались многие ученые-административисты¹ в основном в рамках общих проблем государственной службы.

Так, А.Д. Градовский рассматривал должность как «постоянное установление, предназначенное к непрерывному осуществлению определенных целей государства. В качестве основных признаков такого

¹ См., напр.: Студеникин С.С. Советская государственная служба // Вопросы советского административного права. М., Л.: АН СССР, 1949; Ямпольская Ц.А. О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы советского административного права. М., Л.: АН СССР, 1949; Пашерстник А.Е. К вопросу о советской государственной службе // Вопросы советского административного права. М., Л.: АН СССР, 1949; Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право. М.: Госюриздат, 1959; Пахомов И.Н. Основные вопросы государственной службы в советском административном праве: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1964; Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Юрид. лит., 1966; Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров: социально-правовой аспект. М.: Наука, 1982; Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для юридических вузов. М.: Бек, 1993; Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юрист, 1997 и др. Заметный вклад в научную разработку этого понятия также внесли профессора Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации А.И. Турчинов, И.П. Литвинов, В.Д. Граждан и некоторые другие ученые (Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. М.: Московский психолого-социальный институт: Флинта, 1998; Литвинов И.П. Стиль исполнения управленческой должности / И.П. Литвинов, И.И. Литвинов, А.В. Меньчуков. СПб.: ЛИНЭЛ-Н, 2003; Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. М.: КНОРУС, 2009).

установления автор выделял: его постоянство, наделение компетенцией, предназначение для осуществления государственных целей»¹.

С.С. Студеникин, практически повторяя определение А.Д. Градовского, раскрывал понятие должности как «постоянное государственное установление с точно определенным комплексом прав и обязанностей лица, занимающего эту должность, для непрерывного выполнения той или иной работы по осуществлению государственной функции»².

Наиболее распространенными являются определения, данные В.М. Манохиным и Г.И. Петровым. Должность, по мнению В.М. Манохина, это «часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленная и закрепленная в официальных документах (штаты, схема должностных окладов и т.д.), с соответствующей частью компетенции госоргана (организации), предоставляемой лицу – государственному служащему в целях ее практического осуществления»³. Таким образом, сущность должности составляет то, что она, во-первых, является частью структуры государственного органа, во-вторых, включает в себя часть компетенции госоргана. В.М. Манохин рассматривает государственную должность и как организационную форму, определяющую и юридически закрепляющую основное содержание административно-правового статуса государственного служащего⁴.

Г.И. Петров считает, что должность – это «официально установленный комплекс обязанностей и соответствующих им прав, определяющих место и роль служащего (работника) в государственном или общественном органе,

¹ Градовский А.Д. Начало русского государственного права. Т. 2. Органы управления. М.: Зерцало, 2006. С. 5–6.

² Советское административное право / Власов В.А., Евтихий И.И., Студеникин С.С. М.: Госюриздат, 1950. С. 105; Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право. М.: Госюриздат, 1959. С. 106–107.

³ Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Юрид. лит., 1966. С. 72.

⁴ Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: Учебник. М.: Юристъ, 1996. С. 117.

предприятию, учреждению, организации. Должность включает часть компетенции данного органа»¹.

В основу первого определения положена характеристика должности как организационно-структурной единицы государственного органа, обладающей частью его компетенции. Тем самым подчеркиваются основы создания должности, определения ее квалификационных характеристик. Во втором должность характеризуется как комплекс обязанностей и прав лица, замещающего эту должность, исходя, как полагаем, из лексического значения данного термина², а также функционально-практического ее значения.

Оба приведенных определения, по нашему мнению, отражают наиболее существенные стороны должности: организационную и функционально-практическую.

Профессор Ю.А. Розенбаум, подвергнув детальному анализу определения должности, данные В.М. Манохиным и Г.И. Петровым, пришел к выводу о том, что они не раскрывают с достаточной полнотой ее понятия и сущности. По мнению Ю.А. Розенбаума, предпочтительнее определения, в которых больше подчеркивается положение и роль личности, ее связь с должностью, государственным или общественным органом. С его точки зрения, «должность – это государственно-правовое установление, образуемое в целях реализации задач, стоящих перед государственным органом (организацией), и определяющее служебное место и социально-трудовую роль гражданина в этом органе, возложенные на него обязанности и

¹ Петров Г.И. Основы советского социального управления. Л.: Ленинградский государственный орден Ленина университет, 1974. С. 159.

² «Должность» – это служебная обязанность, служебное место (См., напр.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеол. выражений / Российская академия наук. Ин-т рус. яз. им. В.В. Виноградова. 4-е изд., дополненное. М.: А ТЕМП, 2004. С. 173.), положение и обязанности кого-нибудь в учреждении (См., напр.: Краткий толковый словарь русского языка / Сост. И.Л. Городецкая, Т.Н. Поповцева, М.Н. Судоплатова, Т.А. Фоменко; Под ред. В.В. Розановой. 4-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1985. С. 52).

предоставленные ему права, а также требования к его профессиональной подготовке»¹.

Разделяя последнюю из представленных точек зрения, Д.Н. Бахрах отмечает, что «должность, с одной стороны, есть первичный, нерасчлняемый компонент администрации, в определенной степени обособленный. Ее можно рассматривать как минимальный предел дифференциации властных функций и как средство стабилизации, формализации деятельности служащего. Должность – это простейшая ячейка аппарата, предназначенная для одного работника, определяющая его место и роль в административном ансамбле. С другой стороны, должность – это стабильный комплекс прав и обязанностей, правовое установление, ориентированное на одного человека, который должен осуществлять часть порученной органу работы»².

Рассматривая должность как организационно-правовую категорию, В.С. Груздев приходит к выводу, что она присуща только служащим. Другие группы населения работают по специальности (например, рабочие в отраслях промышленности), учатся (студенты, учащиеся) и т.д.³. Такое понимание должности было доктринально признанным в период существования Кодекса законов о труде РСФСР 1971 года (с последующими изменениями и дополнениями), согласно которому при определении трудового договора указывалось на обязанность выполнения работы по определенной специальности, квалификации или должности⁴. В частности, Ф.М. Левиант указывала на то, что трудовая функция (род трудовой деятельности) – это работа (круг обязанностей) по определенной специальности, квалификации

¹ Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров: социально-правовые аспекты. М.: Наука, 1982. С. 58.

² Бахрах Д. Н. Структура аппарата управления: Учебное пособие. Свердловск: Свердловский юридический институт, 1983. С. 77.

³ Груздев В.С. Правовой статус государственных служащих Российской Федерации и организационно-правовые основы функционирования системы подготовки, переподготовки и повышения их квалификации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 34.

⁴ Закон РСФСР от 9 декабря 1971 г. «Об утверждении Кодекса законов о труде РСФСР» (утратил силу) // Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 50, ст. 1007.

(в отношении рабочих) или должности (в отношении служащих)¹. С учетом же положений современного трудового законодательства должность отнесена и к элементам трудовой функции², выполняемой работником и не может, по нашему мнению, рассматриваться в качестве категории, присущей только служащим.

Б.Н. Габричидзе пишет, что «должность – это учрежденная в установленном порядке государственным органом (путем принятия коллегиального решения или единоличного распоряжения должностного лица) первичная структурная единица, которая отражает содержание и объем полномочий занимающего ее лица и содержится за счет финансовых средств государственного бюджета»³. Данное определение также указывает на первичную структурную единицу государственного органа, которая определяет содержание и объем полномочий государственного служащего.

Именно должность, как отмечает И.Н. Сурманидзе, обладая определенной частью компетенции государственного органа, предоставляет гражданскому служащему конкретный объем прав и полномочий, определяет размер его денежного содержания, характеризует положение гражданского служащего в служебной иерархии и подчиняет себе такую важную (как с правовой, так и с психологической точки зрения) категорию, как классные чины⁴.

Следует отметить, что Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ не содержит определение понятия «должность государственной гражданской службы Российской Федерации». Так законодатель раскрывает признаки данной правовой категории через:

¹ Левиант Ф.М. Виды трудового договора. М.: Юрид. лит., 1966. С. 24.

² Как отмечают М.В. Лушникова, А.М. Лушников содержание, объем трудовой функции определяются в соответствии с кругом работ, которые охватываются соответствующей специальностью, квалификацией, должностью (Лушникова М.В., Лушников А.М. Очерки теории трудового права. Монография. СПб.: Юридический центр Пресс, 2006. С. 619).

³ Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право. М.: Дашков и К, 2004. С. 116.

⁴ Сурманидзе И.Н. Должность и должностные лица государственной гражданской службы // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 5. С. 4.

1) «указание на порядок учреждения должностей федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации (ст. 8);

2) целевую принадлежность должности гражданской службы – обеспечение исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность;

3) определение категорий и групп должностей гражданской службы, а также присвоение в пределах групп должностей гражданской службы классных чинов гражданской службы (ст.ст. 9, 11);

4) установление квалификационных требований для замещения должностей гражданской службы (ст. 12)»¹.

Обращаясь к первому из обозначенных нами признаков должности гражданской службы, следует отметить, что в соответствии со ст. 8 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ должности федеральной государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации учреждаются законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Данное нормативное положение в полном объеме согласуется с ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ, предусматривающей, что должности государственной службы учреждаются федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что используемое законодателем понятие «обеспечение исполнения» более широкое по объему, чем термин «исполнение», оно, собственно, состоит в организации исполнения, создании

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31, ст. 3215.

условий для возможного, действительного и реального исполнения полномочий¹.

К тому же обеспечение исполнения полномочий государственного органа² направленно на осуществление ими государственных полномочий, реализуемых от имени и по поручению государства.

Обеспечение исполнения полномочий лиц, замещающих государственную должность, по мнению отдельных авторов, превращает гражданскую службу в процедуру обеспечения непосредственного исполнения полномочий «начальствующих» лиц³. Оппонируя представленной позиции, Л.Л. Попов вполне справедливо отмечает, что «обеспечение исполнения полномочий лиц, замещающих государственные должности, несомненно, может вызвать понимание гражданской службы как службы «при» высших государственных должностных лицах, а не у общества и государства. В действительности же профессиональная служебная

¹ Обеспечить – сделать вполне возможным, действительным, реально выполнимым (См., напр.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Рус. яз., 1984. С. 364.).

² В нормативных правовых актах федерального и регионального уровней понятие «государственный орган» фактически отождествляется с термином «орган государственной власти». Так, в соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» под государственными органами понимаются органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и иные государственные органы, образуемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации. Согласно ч. 1 ст. 1 Закона города Москвы от 26 января 2005 г. № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы» государственными органами города Москвы признаются органы государственной власти города Москвы и их аппараты, иные государственные органы, образованные в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом города Москвы и иными законами города Москвы. Законом Санкт-Петербурга от 1 июля 2005 г. № 399-39 «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга» в абз. 2 ст. 2 определено, что государственные органы Санкт-Петербурга – это Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, Правительство Санкт-Петербурга, иные исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга, Уставный суд Санкт-Петербурга, Санкт-Петербургская избирательная комиссия, аппарат Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге, иные органы государственной власти Санкт-Петербурга и государственные органы Санкт-Петербурга, образованные в соответствии с Уставом Санкт-Петербурга и законами Санкт-Петербурга.

³ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: Монография. Изд. 2-е, доп. М.: РАГС, 2008. С. 222.

деятельность гражданского служащего направлена на осуществление государственных задач и функций, является выражением публичной власти, а не власти лиц, замещающих «конституционные» должности»¹.

При этом должностной регламент, определяющий пределы полномочий гражданского служащего по замещаемой им должности гражданской службы, утверждается представителем нанимателя и является составной частью административного регламента государственного органа (ст. 47 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ). Полагаем, что законодателем недостаточно четко определена правовая природа должностного регламента и административного регламента государственного органа, отсутствуют в законодательстве о гражданской службе и правовые дефиниции данных понятий.

Обращаясь к следующему признаку должности гражданской службы, следует отметить, что в соответствии со ст.ст. 9, 11 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ должности гражданской службы подразделяются на категории и группы. В качестве категорий выделены «руководители», «помощники (советники)», «специалисты», «обеспечивающие специалисты».

Каждая из категорий должностей гражданской службы подразделяется на группы, в рамках которых осуществляется присвоение классных чинов. В этом, как отмечает М.Б. Добробаба, выражается неразрывность сущности классного чина с той или иной категорией должностей, зависимость чина от замещаемой должности².

Государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации по аналогичным группам должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации присваиваются одноименные классные чины, только со ссылкой не на Российскую Федерацию, а на соответствующий субъект Российской Федерации.

¹ Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. Изд. второе, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2005. С. 189.

² Добробаба М.Б. Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 49.

Еще один признак должности гражданской службы, являются квалификационные требования для замещения должности гражданской службы.

К основным квалификационным требованиям для замещения должности гражданской службы следует отнести требования: 1) к уровню профессионального образования; 2) к стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки; 3) к знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей. Дополнительными квалификационными требованиями для замещения должности гражданской службы являются требования к специальности, направлению подготовки.

Таким образом, мы видим, что в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ нормативно следует закрепить следующее:

- 1) возможность учреждения должностей гражданской службы правовыми актами государственных органов;
- 2) полномочия государственных органов по утверждению индивидуальными правовыми актами должностных регламентов.

Глава 2. Административно-правовое регулирование присвоения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации

2.1. Классные чины государственной гражданской службы Российской Федерации: понятие, правовое значение, элементный состав системы их присвоения

Прохождение гражданской службы включает в себя не только назначение на должность гражданской службы, но и присвоение гражданскому служащему классного чина, который, как отмечает В.Б. Гайдов, в отличие от должности гражданской службы, не является элементом структуры государственного органа, а присваивается по должности персонально¹.

Именно классные чины и связанные с ними материальные и духовные блага являются тем стержнем, на котором основывается карьера гражданского служащего. В связи с этим рассмотрение вопроса о понятии и правовом значении классного чина, элементах системы их присвоения необходимо начать с определения таких правовых категорий, как «чин», «классный чин».

В словарях и энциклопедиях термин «чин» трактуется как ранг, специальное звание, служебный разряд, присваиваемый государственному служащему, чиновнику, с которым связаны определенные права и обязанности².

В.И. Даль определял чин как «степень жалованного служебного значения, достоинства, класс»³.

¹ Гайдов В.Б. Административно-правовой статус должности государственной службы. Вестник ЮУрГУ. № 8. 2005. С. 82.

² Государственное и муниципальное управление: справочник. М.: Магистр, 1997. С. 458.

³ Даль В.И. Большой иллюстрированный толковый словарь русского языка: современное написание. М.: Астрель: АСТ: Хранитель, 2007. С. 335.

Большая советская энциклопедия трактует чин как «служебный разряд военных и гражданских служащих, с которым связаны определенные должностные права и обязанности»¹.

Отечественный ученый А.А. Гришковец пишет, что «чин отражает квалификацию лица, которое его имеет, точно указывает место служащего в служебной иерархии»².

С.С. Студеникин, рассматривая значение классного чина, отмечал, что «он необходим не только для укрепления служебной дисциплины, повышения служебного авторитета государственных служащих, но и отражает специальную квалификацию государственного служащего, его должность, положение и служебный стаж, его авторитет как служащего того или иного государственного органа. Автором особо отмечается необходимость точной регламентации порядка прохождения государственной службы, соответствия между классным чином государственного служащего и занимаемой должностью»³.

По мнению А.И. Турчинова, чин «выражает собой не только знак гражданского достоинства, установленный законом, но и считается заслуженной наградой, даруемой от верховной власти в государстве исполнителям ее воли за добросовестные их труды на действительной службе, - наградой, которая сверх того имеет целью возбудить в прочих таких же деятелях благородное соревнование и чувство чести»⁴.

Как отмечает Ю.П. Рябинин, классный чин гражданской службы «в известной мере позволяет судить о соответствующей степени и уровне профессиональной подготовленности гражданского служащего к данному

¹ Большая советская энциклопедия. М.: Советская энциклопедия, 1978. Т. 29. С. 603.

² Гришковец А.А. Право государственного служащего на продвижение по службе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 152.

³ Советское административное право/ Власов В.А., Евтихий И.И., Студеникин С.С. М.: Госюриздат, 1950. С. 127.

⁴ Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. М.: Московский психолого-социальный институт: Флинта, 1998. С. 135.

виду службы, сложности, ответственности и условиях выполняемой работы, соответствии квалификационным требованиям»¹.

А.Ф. Ноздрачев определяет понятие «классный чин государственного служащего» как «персонально присваиваемый на основании аттестации или по результатам государственного квалификационного экзамена чин (служебный разряд), соответствующий служебному положению (замещаемой должности), уровню профессиональной и дополнительной специальной подготовки, выслуге лет, принадлежности к определенному ведомству и заслугам»². Несмотря на то что в дефиниции рассматриваемое понятие раскрывается через аналогичный термин, классный чин определяется автором как элемент должностного (статутного) положения государственного служащего, отражающий его профессиональную компетентность и присваиваемый в установленном законодательством порядке.

Классный чин, по мнению В.А. Козбаненко, «в известной мере позволяет судить о соответствующих степени и уровне профессиональной подготовленности гражданского служащего к данному виду службы, сложности, ответственности и условиях выполняемой работы, соответствии квалификационным требованиям. Поэтому присвоенные классные чины гражданской службы являются показателем служебного (карьерного) роста гражданских служащих»³.

Таким образом, рассмотренные определения позволяют нам выделить основные и дополнительные признаки классного чина (вытекающие из

¹ Рябинин Ю.П. в соавторстве с Камзеевой Н.П. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. В.А. Козбаненко (Председатель редакционного совета Д.А. Медведев). СПб.: ООО «Питер Пресс», 2008. С. 63.

² Ноздрачев А.Ф. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. А.Ф. Ноздрачева, 2005 г. [электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс».

³ Козбаненко В.А. Правовой статус государственного гражданского служащего: структура и содержание: Монография. М.: ИПК госслужбы, 2003. С. 23–24.

основных признаков, конкретизирующие их содержание), отражающие в совокупности значение данной правовой категории.

В качестве основных признаков следует выделить то, что классный чин:

1) является званием, персонально присваиваемым гражданскому служащему;

2) присваивается гражданскому служащему в установленном законодательством порядке, предусматривающем последовательное их присвоение с учетом сроков прохождения гражданской службы в соответствующем классном чине;

3) присваивается по замещаемой должности гражданской службы (в пределах группы должностей гражданской службы) и отражает должностное положение гражданского служащего;

4) соответствует профессиональному уровню гражданского служащего.

Дополнительными признаками классного чина являются:

1) установление оклада за классный чин и его выплата в составе денежного содержания гражданского служащего;

2) его сохранение за гражданским служащим при освобождении от замещаемой должности гражданской службы и увольнении с гражданской службы (в том числе в связи с выходом на пенсию), а также при поступлении на гражданскую службу вновь;

3) лишение присвоенного классного чина только по решению суда.

Опираясь на основные признаки классного чина, полагаем возможным дать следующее определение понятия «классный чин государственной гражданской службы Российской Федерации», которое предлагаем закрепить в ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, дополнив ее первым предложением следующего содержания:

«Классный чин гражданской службы – звание, персонально присваиваемое гражданскому служащему в соответствии с настоящим

Федеральным законом, отражающее его должностное положение и профессиональный уровень».

Однако, как вполне объективно отмечает В.Е. Зубов, «использование системы чинов в гражданской службе возможно только при строгом контроле и централизации процесса чинопроизводства»¹, т.е. соблюдении административной процедуры присвоения классных чинов. Это обуславливает необходимость выделения следующих элементов (основ) построения и функционирования системы присвоения классных чинов².

1. Нормативная правовая основа определения наименований классных чинов, административной процедуры их присвоения, рассматриваемая в следующих аспектах.

Присвоение классных чинов гражданским служащим, замещающим на определенный срок полномочий должности категории «руководители», относящиеся к главной и ведущей группам должностей гражданской службы, и должности категории «помощники (советники)», за исключением должностей, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, возможно только по результатам квалификационного

¹ Зубов В.Е. Чины в системе государственной службы России // Вестник НГУ. Серия: История, филология. 2006. Том 5. Вып. 1. С. 86.

² Рассматриваемая в данном параграфе проблематика частично анализировалась в ряде научных исследований, посвященных отдельным вопросам прохождения государственной службы. В.А. Винокуровым, например, в рамках организационно-правовых вопросов чинопроизводства при прохождении государственной службы были выделены общие (конституционные) принципы данной процедуры (Винокуров В.А. Организационно-правовые вопросы чинопроизводства при прохождении государственной службы: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999. С. 35–45). И.Н. Сурманидзе представлен основной элементный состав системы классных чинов и квалификационных разрядов государственных гражданских и муниципальных служащих применительно к обоим видам служебной деятельности – государственной гражданской и муниципальной службы (Сурманидзе И.Н. Проблемы правового регулирования прохождения государственной гражданской и муниципальной службы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Киров, 2005. С. 92–104). В данном параграфе работы мы проанализируем элементный состав системы присвоения классных чинов.

экзамена¹, проводимого по инициативе гражданского служащего (ч. 2 ст. 49 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ).

Учитывая публично-правовой характер регулирования отношений, связанных с прохождением гражданской службы, основывающихся на принципе «разрешено только то, что разрешено законом»², не урегулированными в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ являются отношения по присвоению классных чинов гражданским служащим, не указанным в ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Можно предположить, что присвоение им классных чинов должно осуществляться без сдачи квалификационного экзамена³. В противном случае, рассматриваемые гражданские служащие были бы лишены возможности присвоения им классных чинов и установления оклада за классный чин. Имеющийся пробел в федеральном законодательстве о гражданской службе, как полагаем, в порядке опережающего нормотворчества урегулирован на уровне отдельных субъектов Российской Федерации посредством принятия ими региональных нормативных правовых актов⁴.

¹ Представленная позиция отражена в пояснительной записке к проекту Федерального закона № 492392-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс».

² Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов: Саратовская государственная академия права, 2004. С. 413; Туманов Д.А. Некоторые вопросы о процессуальной аналогии в гражданском процессе // Государство и право. 2006. № 7. С. 100.

³ На это указывается и в письме Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 23 сентября 2011 г. № 17-3/1877 «О государственных гражданских служащих Российской Федерации» [электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс».

⁴ См. например Закон Омской области от 22 декабря 2004 г. № 601-ОЗ «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области» // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2004. № 4 (41), ст. 2433; Закон Санкт-Петербурга от 1 июля 2005 г. № 399-39 «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2005. № 10; Закон Архангельской области от 20 сентября 2005 г. № 87-5-ОЗ «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Архангельской области государственным гражданским служащим Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов четвертого созыва.

Отметим так же, что формирование профессионального корпуса гражданской службы, должно основываться на периодической оценке профессионального уровня гражданских служащих посредством сдачи ими квалификационного экзамена. Данная административная процедура, как это будет показано далее, имеет собственную цель и механизм реализации, отличные от процедуры аттестации гражданских служащих. При этом присвоение очередного классного чина (квалификационного разряда, класса, ранга) в большинстве европейских стран, как отмечает М.Г. Киржиманов, не происходит автоматически с истечением сроков прохождения в чине. Для этого необходимо осуществлять, проводить определенные мероприятия, по результатам которых и принимается решение о присвоении

2005. № 5; Закон Приморского края от 7 июня 2012 г. № 51-КЗ «О государственной гражданской службе Приморского края» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2012. № 15; Закон Тюменской области от 6 июня 2006 г. № 468 «О порядке присвоения классных чинов государственным гражданским служащим Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы. 2006. № 5. Том 3; Закон Калининградской области от 4 октября 2005 г. № 657 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы государственным гражданским служащим Калининградской области» // Рос. газета («Запад России»). 2005. 1 ноября; Закон Ставропольского края от 1 августа 2005 г. № 45-кз «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Ставропольского края» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2005. № 19, ст. 4841; Закон Вологодской области от 6 июня 2005 г. № 1295-ОЗ «О классных чинах государственной гражданской службы Вологодской области» // Законодательство Вологодской области. 2005. № 3, с. 68; Закон Карачаево-Черкесской Республики от 11 мая 2010 г. № 29-РЗ «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Карачаево-Черкесской Республики» // День Республики. 2010. 20 мая; Закон Курганской области от 30 сентября 2010 г. № 51 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Курганской области» // Новый мир – Документы. 2010. № 72; Закон Камчатского края от 4 декабря 2008 г. № 169 «О классных чинах государственной гражданской службы Камчатского края» // Официальные Ведомости. 2008. № 201-204; Закон Республики Бурятия от 6 июля 2005 г. № 1225-III «О государственной гражданской службе Республики Бурятия» // Собрание законодательства Республики Бурятия. 2005. № 6-7 (75-76); Закон Иркутской области от 4 апреля 2008 г. № 2-оз «Об отдельных вопросах государственной гражданской службы Иркутской области» // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2008. № 41; Закон Чеченской Республики от 8 декабря 2006 г. № 46-РЗ «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Чеченской Республики» // Вести Республики. 2006. 23 декабря; Закон города Севастополя от 3 июня 2014 г. № 23-ЗС «О государственной гражданской службе города Севастополя» // Севастопольские известия. 2014. 11 июня.

государственному служащему очередного звания. Например, во Франции, которая по праву считается страной классического чиновничества, повышение ранга происходит по результатам успешной сдачи экзамена либо прохождении конкурса.

Кроме того, одним из оснований для присвоения очередного ранга во Франции является поощрение за особые заслуги¹. Поэтому подход к присвоению первого и очередного классного чина, исходя только из сроков прохождения гражданской службы в замещаемой должности, без оценки профессионального уровня гражданского служащего, его потенциала, вряд ли может быть признан обоснованным и целесообразным.

Проводимый в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего квалификационный экзамен (ч. 3 ст. 49 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ) является и результатом реализации предусмотренного п. 4. ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ принципа профессионализма и компетентности гражданских служащих, отражением исполнения ими должностных обязанностей добросовестно, на высоком профессиональном уровне (п. 1 ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ).

Факультативный порядок сдачи квалификационного экзамена, предусматривающий его проведение только по инициативе гражданского служащего, указанного в ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, и тем самым допускающий возможность прохождения гражданской службы без классного чина, на наш взгляд, не направлен на усиление профессиональной составляющей гражданской службы и соответственно служебной деятельности гражданского служащего.

¹ Киржиманов М.Г. Правовые основы подбора кадров государственных служащих, их аттестации и повышения квалификации в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 163.

Такое оптимизирование условий прохождения гражданской службы, при которых осуществление профессиональной служебной деятельности позволено гражданским служащим, замещающим «нерядовые» должности гражданской службы, без определения (при отсутствии их волеизъявления) их профессионального уровня, а также исключение необходимости сдачи квалификационного экзамена в отношении остальных гражданских служащих фактически привели к «единичности» реализации данной «важнейшей демократической процедуры»¹, установлению различных условий для прохождения гражданской службы и, как следствие, несоблюдению принципа равных условий ее прохождения независимо от должностного положения (п. 3. ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ).

К тому же, ввиду двойственности подходов к присвоению классов чинов, нивелировано значение классного чина как правовой категории. Он «не может служить показателем ни статуса, ни успешности служебной карьеры..., не является показателем личных заслуг чиновника»². Для большинства гражданских служащих классный чин стал отражением их выслуги лет (срока прохождения в соответствующем классном чине или стажа гражданской службы), а установление и начисление оклада за классный чин приобрело характер выплаты, тождественной ежемесячной надбавке к должностному окладу за выслугу лет.

Так, продвижение гражданского служащего по иерархии классов чинов, предусматривающее его пребывание в том или ином классном чине в течение определенного нормативно установленного срока, является, на наш

¹ Лукьянчикова Л.В. Конституционно-правовое регулирование государственной гражданской службы Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 8.

² Бушуева И.П., Богдан Н.Н., Зубов В.Е. Карьера в государственной гражданской службе: прошлое, настоящее, будущее // Управленческое консультирование. 2014. № 7 (67). С. 11.

взгляд, одним из условий его профессионального развития¹, соответствующего и мировой практике².

Иерархичность системы классов чинов, как объективно отмечает И.Н. Сурманидзе, предполагает «временное прохождение всех ее элементов, в противном случае, вся система классов чинов ... теряет смысл, более того, резко снижаются стимулирующие мотивы добросовестного исполнения должностных обязанностей, а также мотивы долгосрочного построения служебной карьеры»³. Нормативными правовыми актами федерального и регионального уровней в сфере гражданской службы установлены сроки прохождения гражданской службы в соответствующем классном чине⁴. В большинстве случаев они (сроки) не носят строгий характер, допуская тем

¹ Содержание одного из главных организационных принципов государственной службы, по мнению Л.Е. Шепелева, составляло то, что государственный служащий должен был пройти ее снизу вверх целиком, начиная с выслуги низшего классного чина. (Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена в Российской империи. Л.: Наука. Ленинградское отделение, 1991. С. 15).

² Например, ст. 56 Закона Франции от 11 января 1984 г. № 84-16, содержащей статутные положения, касающиеся государственной публичной службы предусмотрено, что продвижение по службе государственных служащих включает повышение разряда и повышение ранга. Повышение по службе, подчиненное интересам службы, предусмотрено и ст. 12 Федерального закона Швейцарии о статусе государственных служащих от 30 июня 1927 г., в соответствии с которой переход из одного класса должностных окладов в более высокий класс по результатам экзамена считается повышением по службе (Государственная служба в странах основных правовых систем мира. Том 2 / Под ред. А.А. Демина. М.: Книгодел, 2010. С. 40, 140).

³ Сурманидзе И.Н. Проблемы правового регулирования прохождения государственной гражданской и муниципальной службы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Киров, 2005. С. 96.

⁴ Например, в соответствии с п.п. 9 – 11 Положения о порядке присвоения и сохранения классов чинов, федеральным государственным гражданским служащим устанавливаются следующие сроки прохождения гражданской службы в классном чине: секретаря государственной гражданской службы Российской Федерации 3 и 2 класса, референта государственной гражданской службы Российской Федерации 3 и 2 класса, действительного государственного советника Российской Федерации 3 и 2 класса – не менее одного года; советника государственной гражданской службы Российской Федерации 3 и 2 класса, государственного советника Российской Федерации 3 и 2 класса – не менее двух лет. Для прохождения гражданской службы в классных чинах секретаря государственной гражданской службы Российской Федерации 1 класса, референта государственной гражданской службы Российской Федерации 1 класса, советника государственной гражданской службы Российской Федерации 1 класса и государственного советника Российской Федерации 1 класса сроки не установлены. При этом срок гражданской службы в присвоенном классном чине исчисляется со дня его присвоения.

самым задержки в присвоении очередного классного чина. Однако обобщение законодательной практики субъектов Российской Федерации позволяет отметить, что, например, в соответствии со ст. 6 Закона Псковской области от 21 июля 2006 г. № 574-оз «О присвоении и сохранении классных чинов государственной гражданской службы государственным гражданским служащим Псковской области»¹ сроки прохождения в соответствующем классном чине государственной гражданской службы Псковской области 3 и 2 класса установлены, фиксировано – один и два года соответственно.

При этом данный нормативный правовой акт, к сожалению, как, впрочем, и Положение о порядке сдачи квалификационного экзамена, а также законодательные акты субъектов Российской Федерации не предусматривают ответственности представителя нанимателя (уполномоченного субъекта), необоснованно задерживающего присвоение (или направление представления) первого и очередного классного чина². Положение о порядке сдачи квалификационного экзамена не содержит и нормы, определяющей сроки, в течение которых представитель нанимателя должен совершить вышеуказанные действия.

Учитывая вышеизложенное, полагаем необходимым в Положении о порядке присвоения и сохранения классных чинов, а также в законодательных актах субъектов Российской Федерации, определяющих порядок присвоения и сохранения классных чинов гражданской службы субъекта Российской Федерации, закрепить:

¹ Закон Псковской области от 21 июля 2006 г. № 574-оз «О присвоении и сохранении классных чинов государственной гражданской службы государственным гражданским служащим Псковской области» // Псковская правда. 2006. 29 июля.

² Следует отметить, что, например, ст. 15 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» предусмотрена дисциплинарная ответственность начальника таможенного органа, необоснованно задержавшего представление сотрудника таможенного органа к присвоению очередного специального звания. Данной статьей вышеуказанного Федерального закона также определено, что при необоснованной задержке представления к присвоению очередного специального звания сотрудник таможенного органа имеет право на компенсацию положенных видов довольствия, которые он получил бы при своевременном присвоении указанного специального звания.

1) фиксированно сроки прохождения гражданской службы в присвоенном классном чине – 1 и 2 года для присвоения очередного классного чина с возможностью продления данных сроков в исключительных случаях, связанных с неявкой гражданского служащего на квалификационный экзамен или признанием его не сдавшим квалификационный экзамен, привлечением гражданского служащего к дисциплинарной ответственности;

2) сроки, в течение которых представитель нанимателя должен принять решение о присвоении в установленном порядке классного чина гражданскому служащему, сдавшему квалификационный экзамен, либо направить представление о присвоении указанному гражданскому служащему классного чина в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о гражданской службе.

Так же отметим, что установление одноименных классных чинов в рамках группы должностей без их соотнесения с соответствующей категорией должностей гражданской службы, по нашему мнению, снижает значимость этой административно-правовой категории, порождает неопределенность в установлении должностного положения (статуса) гражданского служащего и несправедливость со стороны государства, выражающуюся в определении равных размеров должностных окладов за классный чин при различном характере осуществляемой ими профессиональной служебной деятельности (в рамках каждой из категорий), а также различных квалификационных требований, например, по уровню профессионального образования, к должностям гражданской службы категории «специалисты» и «обеспечивающие специалисты» по старшей группе должностей (ч.ч. 3 и 4 ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ).

Не может быть признан обоснованным и подход к присвоению классного чина строго в соответствии с замещаемой гражданским служащим

должностью гражданской службы¹, так как он не позволяет реализовать право гражданского служащего на очередной классный чин по истечении срока прохождения в предыдущем классном чине. Не согласуется данный подход и с общими правилами, установленными для присвоения воинских² и специальных званий³, а также дипломатических рангов¹.

¹ Данный подход принят Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации (Письмо Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 14 августа 2008 г. № 2690-17 «О соответствии классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации должностям федеральной государственной гражданской службы» [электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс»). Примерные таблицы для определения соответствия классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации должностям федеральной государственной гражданской службы в федеральных органах исполнительной власти, разработанные данным ведомством, приняты к исполнению, например, в Федеральной службе государственной статистики и Федеральной таможенной службе (Приказ Росстата от 17 сентября 2008 г. № 229 «О примерных таблицах соответствия классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации должностям федеральной государственной гражданской службы в федеральных органах исполнительной власти» [электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс»; Письмо ФТС РФ от 12 сентября 2008 г. № 10-99/37613 «О порядке присвоения классных чинов» [электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс»).

Обобщение нормативной правовой практики субъектов Российской Федерации, позволяет отметить наличие аналогичных актов, например в Ярославской области, Удмуртской Республике (Постановление губернатора Ярославской области от 20 января 2006 г. № 46 «О классных чинах государственной гражданской службы Ярославской области» // Губернские вести. 2006. № 5; Постановление правительства Удмуртской Республики от 24 сентября 2007 г. № 151 «Об утверждении Схемы соответствия классных чинов должностям государственной гражданской службы Удмуртской Республики в органах государственной власти Удмуртской Республики» // Собрание законодательства Удмуртской Республики. 2007. № 14).

² Указ Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 38, ст. 4534.

³ Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 30, ст. 3586; Указ Президента Российской Федерации от 21 ноября 2012 г. № 1563 «О классных чинах прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 48, ст. 6662; Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2007 г. № 1554 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов юстиции лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы, и установлении федеральным государственным гражданским служащим месячных окладов за классный чин в соответствии с присвоенным им классными чинами юстиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 48 (2 ч.), ст. 5952; Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2010 г. № 171 «О форме одежды и знаках различия по чинам членов казачьих

В этой связи предлагаем внести изменения в Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, предусматривающие присвоение гражданскому служащему классного чина в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах категории и группы должностей гражданской службы. Также, учитывая, что продвижение по классным чинам осуществляется с учетом сроков прохождения гражданской службы, составляющих для 3 и 2 класса, как правило, не менее 1 - 2 лет, для 1 класса – бессрочно, в целях непрерывной мотивации карьерного продвижения гражданского служащего по лестнице классных чинов (обеспечения постоянного карьерного роста по горизонтали), предлагаем увеличить количество классов до 5.

При этом следует рассмотреть вопрос и об увеличении размера оклада за классный чин, величина которого в настоящее время составляет не более 5% от денежного содержания, что не позволяет рассматривать его в качестве действенного материального стимула профессионального и карьерного продвижения гражданского служащего.

Реализация данных предложений потребует расширения перечня наименований классных чинов и их классов с установлением соответствующих окладов за классный чин. Так Я.В. Мирошниченко определила наименований классных чинов, присваиваемых гражданским служащим, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы. Так ученый считает, что «перечень может быть представлен следующим образом:

обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 7, ст. 728; Указ Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» // Рос. газета. 2011. 17 января.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1371 «О порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов и об установлении месячных окладов федеральным государственным гражданским служащим в соответствии с присвоенными им дипломатическими рангами» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42, ст. 5012.

1) должности гражданкой службы категории «Руководители»:

- высшей группы – действительный государственный советник Российской Федерации 1 – 5 класса;
- главной группы – статский государственный советник Российской Федерации 1 – 5 класса;
- ведущей группы – государственный советник Российской Федерации 1 – 5 класса;

2) должности гражданкой службы категории «Помощники (советники)»:

- высшей группы – действительный советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1 – 5 класса;
- главной группы – статский советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1 – 5 класса;
- ведущей группы – советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1 – 5 класса;

3) должности гражданкой службы категории «Специалисты»:

- высшей группы – вице-референт государственной гражданской службы Российской Федерации 1 – 5 класса;
- главной группы – статский референт государственной гражданской службы Российской Федерации 1 – 5 класса;
- ведущей группы – референт государственной гражданской службы Российской Федерации 1 – 5 класса;
- старшей группы – ассессор государственной гражданской службы Российской Федерации 1 – 5 класса;

4) должности гражданкой службы категории «Обеспечивающие специалисты»:

- главной группы – вице-секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 1 – 5 класса;
- ведущей группы – статский секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 1 – 5 класса;

- старшей группы – секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 1 – 5 класса;

- младшей группы – регистратор государственной гражданской службы Российской Федерации 1 – 5 класса»¹.

Исходя из вышеизложенного, считаем необходимым в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ закрепить:

1) определение понятия «классный чин – звание, персонально присваиваемое гражданскому служащему, в соответствии с настоящим Федеральным законом, отражающее его должностное положение и профессиональный уровень»;

2) полномочие за Президентом Российской Федерации по установлению соотношения классных чинов федеральной государственной гражданской службы и классных чинов государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации;

3) обязательность проведения квалификационного экзамена при решении вопроса о присвоении классного чина гражданским служащим, за исключением поощрения гражданских служащих за особые отличия в гражданской службе;

4) сроки прохождения гражданской службы в присвоенном классном чине – 1 и 2 года для присвоения очередного классного чина с возможностью продления данных сроков в исключительных случаях, связанных с неявкой гражданского служащего на квалификационный экзамен или признанием его не сдавшим квалификационный экзамен, привлечением гражданского служащего к дисциплинарной ответственности;

5) правило о присвоении классных чинов в пределах категории и группы должностей гражданской службы с делением их (классных чинов) на 5 классов.

¹ Мирошниченко Я. В. Совершенствование правового регулирования гражданской и правоохранительной службы в таможенных органах Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 - Люберцы, 2011.-С. 157.

Реализация предлагаемых изменений в Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, на наш взгляд, позволит не только мотивировать гражданских служащих к карьерному росту без их повышения в должности, посредством присвоения им классных чинов, но и возродить значение данной правовой категории как звания, даруемого государством и признаваемого обществом, истинно заслуженного гражданским служащим, который сдал квалификационный экзамен.

2.2. Правовое и организационное обеспечение административной процедуры присвоения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации

Правовое регулирование отношений, связанных с присвоением классных чинов, осуществляется в соответствии со ст.ст. 11, 49 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ и принятыми в их развитие подзаконными нормативными правовыми актами федерального и регионального уровней, анализ положений которых позволяет отметить, что присвоение классных чинов осуществляется посредством сдачи гражданскими служащими квалификационного экзамена или без привлечения их к его сдаче. Учитывая ранее высказанное нами утверждение о необходимости присвоения гражданским служащим классных чинов именно по результатам квалификационного экзамена, полагаем, что наибольший научный и практический интерес представляет именно административная процедура присвоения классных чинов, реализуемая посредством сдачи гражданскими служащими квалификационного экзамена¹.

¹ Толковый словарь русского языка под редакцией С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой дает следующее определение понятий «квалификация» и «экзамен»: «квалификация – степень годности к какому-нибудь виду труда, уровень подготовленности; «экзамен – проверка знаний для получения какого-нибудь звания, специальности, должности» (Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеол. выражений / Российская академия наук. Ин-т рус. яз. им. В.В. Виноградова. 4-е изд., дополненное. М.: А ТЕМП, 2006. С. 271, 906). Юридическая энциклопедия указывает, что «квалификация есть степень и вид профессиональной обученности, необходимые для выполнения

Представляя собой способ оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданских служащих, квалификационный экзамен «стимулирует профессиональное саморазвитие служащих, обеспечивает формирование конкурентной среды на государственной службе, позволяет более точно выявить профессиональные возможности служащих. Присваиваемый на основе квалификационного экзамена классный чин выполняет функцию морального стимула, повышения авторитета служащего и престижа государственной гражданской службы как вида деятельности»¹.

Следует отметить, что законодательство Российской Федерации о государственной службе не содержит официального определения понятия «квалификационный экзамен».

В специальной научной литературе представленный термин рассматривается с позиции целевой значимости этой административной процедуры². Полагаем, что квалификационный экзамен может быть определен как периодическая административная процедура присвоения классных чинов, проводимая в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданских служащих уполномоченной на это конкурсной или аттестационной комиссией государственного органа, по результатам которой принимается решение о присвоении классного чина.

Порядок сдачи квалификационного экзамена гражданскими служащими установлен Положением о порядке сдачи квалификационного экзамена, анализ содержания которого позволяет выделить нам три непосредственных этапа:

- 1) подготовительный;

конкретного вида работы» (Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Юринформцентр, 1997. С. 198).

¹Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации: Учебник / Под общ. ред. И.Н. Барцица. М.: РАГС, 2007. С. 241.

²Куракин А.В., Савостин А.А. Процедуры, обусловленные прохождением государственной гражданской службы Российской Федерации // Право и политика. 2004. № 8. С. 27–37.

- 2) непосредственного проведения квалификационного экзамена;
- 3) принятия решения по результатам квалификационного экзамена.

Подготовительный этап сдачи квалификационного экзамена включает в себя следующие элементы.

1. Разработка государственным органом проекта решения представителя нанимателя о проведении квалификационного экзамена, в котором, согласно п. 9 Положения о порядке сдачи квалификационного экзамена, указываются:

- а) дата и время проведения квалификационного экзамена;
- б) список гражданских служащих, которые должны сдавать квалификационный экзамен;
- в) перечень документов, необходимых для проведения квалификационного экзамена. Такими документами, на наш взгляд, могут являться:

- заявление гражданского служащего о проведении квалификационного экзамена для присвоения классного чина;

- отзыв об уровне знаний, навыков и умений (профессиональном уровне) гражданского служащего и о возможности присвоения ему классного чина (далее – отзыв);

- должностной регламент гражданского служащего;

- экзаменационный лист гражданского служащего и т.д.

2. Издание представителем нанимателя правового акта о проведении квалификационного экзамена и его доведение в соответствии с п. 10 Положения о порядке сдачи квалификационного экзамена до сведения гражданских служащих не менее чем за месяц до дня проведения квалификационного экзамена.

3. Заключение договоров, предусматривающих оплату труда независимых экспертов¹.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2005 г. № 509 «О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и

4. Проведение конкурсной (аттестационной) комиссией с участием руководителей структурных подразделений государственного органа необходимой разъяснительной работы, которая, как полагаем, должна предусматривать:

- ознакомление гражданских служащих, подлежащих сдаче квалификационного экзамена, с нормативными правовыми актами, определяющими цель и порядок проведения квалификационного экзамена. Ознакомление с указанной информацией должно быть направлено на формирование у гражданского служащего, во-первых, положительного отношения к квалификационному экзамену, во-вторых, ожидание определенных последствий от его проведения, выступающих стимулирующим фактором исполнения им должностных обязанностей добросовестно, на высоком профессиональном уровне;

- изучение положений должностных регламентов, определяющих квалификационные требования к уровню и характеру знаний и умений, предъявляемых к гражданскому служащему, замещающему должность гражданской службы.

Качество и объективность оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданских служащих во многом зависит от того, насколько точно определены квалификационные требования к профессиональным знаниям и умениям в рамках должностных регламентов. Четкость установления этих требований в дальнейшем отразится на структуре и содержании применяемых экзаменационных процедур, а также результатах квалификационного экзамена;

- разработку и утверждение графика проведения квалификационного экзамена. Он хотя и не предусмотрен Положением о порядке сдачи квалификационного экзамена, но его наличие, как полагаем, позволит более эффективно организовать работу конкурсной (аттестационной) комиссии по

проведению квалификационного экзамена, а также упорядочить, например, по времени, применяемым методам оценки действия гражданских служащих, сдающих квалификационный экзамен¹;

- определение основных экзаменационных процедур с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам Российской Федерации методов оценки профессиональных качеств гражданских служащих;

- совместное согласование порядка проведения экзаменационных процедур и реализации методов оценки профессионального уровня гражданских служащих (их последовательности), а также их содержания, критериев и показателей оценки знаний, навыков, умений (профессионального уровня) гражданских служащих, сложности и ответственности работы, выполняемой ими. Анализ литературы² позволяет

¹ Обобщение практики деятельности аттестационных комиссий, осуществляющих работу в соответствии с Положением о проведении аттестации, позволяет отметить наличие положительного эффекта от разрабатываемого и применяемого аттестационными комиссиями графика проведения аттестации. Данный график проведения аттестации подлежит доведению до сведения каждого аттестуемого государственного гражданского служащего Российской Федерации не менее чем за месяц до начала аттестации, обеспечивая тем самым, как полагаем, своевременность подготовки указанных гражданских служащих, а также решение многих организационных вопросов проведения аттестации.

² См., напр.: Анисимов В.М. Кадровая служба и управление персоналом организации. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2003; Борисова Е.А. Оценка и аттестация персонала. СПб.: Питер, 2003; Кадровый потенциал государственной службы: оценка и аттестация / Под общ. ред. А.А. Деркача. М.: РАГС, 2002; Кибанов А.Я. Управление персоналом: регламентация труда. М.: ИНФРА-М, 2010; Кузьмина Н.В. Профессионализм личности преподавателя и мастера производственного обучения. М.: Выс. шк., 1990.; Лукьяненко В.И. Государственный аппарат: проблемы организации, управления, контроля. М.: РАГС, 2004; Марченко И.П. Квалификационный экзамен в кадровой работе государственных органов: рекомендации по применению // Управление персоналом. № 3. 2005; Махов Е.Н. Инновационная культура в кадровой сфере. М.: Евразия+, 2005; Охотский Е.В. Управление персоналом государственной службы. М.: РАГС, 1997; Обухова Л.А. Кадровое обеспечение государственной службы: критерии оценки, состояние и пути развития // Вестник КрасГАУ. 2006. № 10. С. 427–431; Полетаев Ю.Н. Аттестация гражданских служащих // Вестник отдела кадров. 2005. № 4–6; Розенбаум Ю.А. Проблемы оценки государственного служащего / Административное право и административный процесс: Старые и новые проблемы (по материалам Лазаревских чтений) // ГиП. 1998. № 8. С. 24–25; Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. М.: Московский психолого-социальный институт: Флинта, 1998. С. 246–256; Турчинов А.И. Оценка и профессиональное развитие

выделить различные группы критериев и показателей оценки, такие как, например, интегральные, конкретные и детальные, результативные и процессуальные, объективные и субъективные, качественные и количественные, личностные, деятельностные и социальные. Их разработка и определение, по нашему мнению, не только должны основываться не только на общетеоретических подходах, но и учитывать особенности соответствующей категории и группы должностей, к которым относится должность гражданской службы, замещаемая гражданским служащим, продолжительность службы экзаменуемого лица в предыдущем классном чине и замещаемой должности гражданской службы. Объективные, точные и научно обоснованные критерии, как отмечает Ю.Н. Старилов, «основа для отработки методов полной и всесторонней оценки служащих»¹. От принятого способа оценки профессионального уровня гражданских служащих, точности критериев и показателей оценки зависит качество проводимого анализа информации об экзаменуемом и, следовательно, результаты квалификационного экзамена. Это, в свою очередь, на наш взгляд, обуславливает необходимость утверждения правовым актом государственного органа методики проведения квалификационного экзамена, полномочие по разработке и принятию которой должно быть предусмотрено Положением о порядке сдачи квалификационного экзамена;

- совместную разработку форм оценочных листов гражданских служащих, сводного оценочного листа и протокола заседания конкурсной (аттестационной) комиссии государственного органа, а также формы отзыва. Являясь основным документом, характеризующим профессиональный уровень гражданского служащего, отзыв, как полагаем, должен содержать следующие сведения: а) фамилия, имя, отчество гражданского служащего;

государственных служащих: монография. М.: РАГС, 2009. С. 10–11; Шныренкова Л. Стандарты совершенства или разработка критериев оценки деятельности персонала // Управление персоналом. 2005. № 14. С. 56).

¹ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3-х т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: НОРМА, 2002. С. 145.

б) наименование замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы на момент проведения квалификационного экзамена с указанием категории и группы должностей, а также даты и основания назначения на эту должность; в) стаж гражданской службы; г) при наличии наименование и дата присвоения классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания; д) мотивированная оценка уровня знаний, навыков и умений гражданского служащего с учетом требований, установленных должностным регламентом; е) наличие (отсутствие) обстоятельств, препятствующих присвоению классного чина;

- консультирование гражданских служащих и их непосредственных руководителей по вопросам проведения квалификационного экзамена. Консультации, как полагаем, могут носить индивидуальный или групповой характер и при необходимости быть направлены на освещение информации, например, о порядке проведения квалификационного экзамена, используемых экзаменационных процедурах, о праве гражданского служащего ознакомиться не менее чем за две недели до проведения квалификационного экзамена с отзывом, а также представить в конкурсную (аттестационную) комиссию государственного органа заявление о своем несогласии с его содержанием (п.п. 11, 12 Положения о порядке сдачи квалификационного экзамена) и т.д., а также включать предоставление возможных методических материалов по подготовке к сдаче квалификационного экзамена, разработанных конкурсной (аттестационной) комиссией государственного органа.

- рассмотрение поступивших материалов, например заявлений гражданских служащих о несогласии с представленными на них отзывами, об отводе (самоотводе) кого-либо из членов конкурсной (аттестационной) комиссии государственного органа, в связи с наличием обстоятельств, свидетельствующих о возможном конфликте интересов и др.

Этап непосредственного проведения квалификационного экзамена.

Рассматриваемый этап включает следующие элементы.

1. Объявление председателем или заместителем председателя комиссии заседания конкурсной (аттестационной) комиссии по проведению квалификационного экзамена открытым, а также установление правомочности данного заседания. Согласно абз. 2 п. 20 Положения о конкурсе, п. 18 Положения о проведении аттестации заседание конкурсной (аттестационной) комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей ее членов. При этом в соответствии с п. 18 Положения о конкурсе, п. 9 Положения о проведении аттестации конкурсная (аттестационная) комиссия состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии.

2. Приглашение в соответствии с графиком проведения квалификационного экзамена на заседание конкурсной (аттестационной) комиссии гражданских служащих¹, рассмотрение представленных в комиссию документов. В целях объективности квалификационного экзамена при поступлении заявлений гражданских служащих о несогласии с представленными на них отзывами комиссия, как полагаем, может перенести сроки сдачи квалификационного экзамена данных гражданских служащих. Сроки прохождения этой административной процедуры, по нашему мнению, также могут быть перенесены, например, на резервное время, предусмотренное графиком проведения квалификационного экзамена, в случае неявки гражданского служащего на квалификационный экзамен по уважительным причинам (подтверждаемых соответствующими документами), таким как: болезнь, командировка, выполнение государственных или общественных обязанностей и т.п. В иных случаях неявки, а также при отказе гражданского служащего пройти квалификационный экзамен, он, на наш взгляд, подлежит привлечению к дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством

¹ Заочное проведение квалификационного экзамена, т.е. в отсутствие экзаменуемого гражданского служащего, законодательством Российской Федерации о гражданской службе не допускается.

Российской Федерации о гражданской службе с переносом квалификационного экзамена на более поздний срок.

3. Осуществление оценки профессионального уровня гражданских служащих с использованием экзаменационных процедур. Проявление уважения к личности экзаменуемых лиц, такта и справедливости при оценке их профессионального уровня должно выступать основополагающим правилом квалификационного экзамена, стимулирующим стремление гражданских служащих к самообразованию и самоорганизации.

Результаты, полученные при использовании методик оценки профессионального уровня экзаменуемых, зафиксированные в оценочных листах гражданских служащих каждым из представителей конкурсной (аттестационной) комиссии и обобщенные в сводном оценочном листе наряду со сведениями, отраженными в иных документах, выступают предметом анализа и основаниями принятия конкурсной (аттестационной) комиссией решения о результате¹ квалификационного экзамена.

4. Вынесение решения о результате квалификационного экзамена конкурсной (аттестационной) комиссией.

Этап принятия решения по результатам квалификационного экзамена включает в себя следующие элементы.

1. С учетом вынесенного конкурсной (аттестационной) комиссией решения о результате квалификационного экзамена данной комиссией в отношении гражданского служащего принимается одно из следующих решений (по результатам), как представляется, резюмирующего итоги квалификационного экзамена:

¹ Результат – это конечный итог, завершающий собой что-нибудь, показатель мастерства (Ожегов С.И. Словарь русского языка. Под ред. докт. филол. наук, проф. Н.Ю. Шведовой. М.: Рус. яз., 1984. С. 587). Завершением квалификационного экзамена является установление факта достижения поставленной цели при его проведении, т.е. определение степени или величины профессионального уровня государственного гражданского служащего Российской Федерации в зависимости от установленных критериев и показателей, предъявляемых к замещаемой им должности гражданской службы с учетом срока прохождения гражданской службы.

а) признать, что гражданский служащий сдал квалификационный экзамен, и рекомендовать его для присвоения классного чина;

б) признать, что гражданский служащий не сдал квалификационный экзамен.

2. Результат квалификационного экзамена согласно п. 16 Положения о порядке сдачи квалификационного экзамена заносится в экзаменационный лист гражданского служащего, форма которого приведена в приложении к вышеуказанному Положению.

3. Результаты квалификационного экзамена, а также информация о ходе проведения данной административной процедуры отражаются в протоколе заседания конкурсной (аттестационной) комиссии, являющемся дополнительным доказательством обоснованности полученных результатов в случае их обжалования гражданским служащим. К данному протоколу могут быть приобщены и письменно оформленные особые мнения кого-либо из членов комиссии, в том числе независимых экспертов.

4. Заполненный экзаменационный лист, подписанный председателем, заместителем председателя, секретарем и членами комиссии, присутствовавшими на заседании, представляется для ознакомления под расписку гражданскому служащему и вместе с отзывом подлежит приобщению к материалам личного дела экзаменуемого лица. Однако, как полагаем, до приобщения вышеуказанных документов к материалам личного дела гражданского служащего они вместе с иными материалами квалификационного экзамена, являющимися его результатом, подлежат направлению в семидневный срок после проведения данной административной процедуры представителю нанимателя (п. 17 Положения о порядке сдачи квалификационного экзамена).

Таким образом, присвоение классных чинов посредством сдачи квалификационного экзамена требует дополнительной правовой регламентации и обуславливает необходимость внесения изменений в

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, Положения о порядке сдачи квалификационного экзамена в части:

1) закрепления дефиниции понятия «квалификационный экзамен», раскрываемого как периодическая административная процедура присвоения классных чинов, проводимая в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданских служащих уполномоченной на это конкурсной или аттестационной комиссией государственного органа, по результатам которой принимается решение о присвоении классного чина;

2) разработки и утверждения графика проведения квалификационного экзамена;

3) утверждения правовым актом государственного органа методики проведения квалификационного экзамена;

4) определения правомочности конкурсной (аттестационной) комиссии от списочного состава соответствующей комиссии, утверждаемого правовым актом государственного органа, с учетом обязательной доли участия независимых экспертов, а также представителей общественного совета (при его образовании при государственном органе).

5) закрепления вариантов решений о результате квалификационного экзамена, фиксирующих достижение цели данной административной процедуры, предусматривающих определение:

- соответствия профессионального уровня гражданского служащего установленным показателям оценки знаний, навыков и умений и возможности присвоения классного чина;

- несоответствия профессионального уровня гражданского служащего установленным показателям оценки знаний, навыков и умений, выдача рекомендации прохождения квалификационного экзамена не ранее чем через 6 месяцев после проведения данного квалификационного экзамена;

6) закрепления правила о привлечении гражданского служащего к дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации о гражданской службе и переносе

квалификационного экзамена на более поздний срок при его неявке на квалификационный экзамен без уважительных причин, отказе от прохождения процедуры сдачи квалификационного экзамена, а также при не сдаче им квалификационного экзамена.

Глава 3. Административно-правовое регулирование аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации

3.1. Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации: понятие, цели, виды, элементный состав ее проведения

Аттестация наряду с квалификационным экзаменом гражданских служащих занимает одно из ведущих мест в административном праве и тем самым имеет большое значение как для государственного органа, так и гражданского служащего при прохождении им гражданской службы.

Отсутствие в настоящее время легального определения понятия «аттестация гражданских служащих», на наш взгляд, отрицательно влияет на практику реализации данной административной процедуры. В справочной юридической литературе оно трактуется как определение квалификации работника с целью проверки соответствия занимаемой должности¹, как оценочное заключение, закрепленное в форме документа, присваивающего человеку определенную квалификацию или направленное на установление соответствия или несоответствия занимаемой должности², как процесс оценки результативности деятельности служащих за определенный период³ или рассматривается как процедура определения квалификации, уровня знаний, практических навыков, деловых качеств работника и установления степени их соответствия занимаемой должности⁴, определение, проверка, оценка профессиональных, деловых и личностных качеств государственного служащего, установление его служебно-должностного соответствия предъявляемым требованиям к государственной службе⁵. В представленных

¹ Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я. Сухарев. М.: Советская энциклопедия, 1984. С. 26.

² Большой энциклопедический словарь. М.: Астрель, 2003. С. 189.

³ Социальные технологии: Толковый словарь / Отв. ред. В.Н. Иванов. Москва-Белград: Луч-Центр социальных технологий, 1995. С. 10–11.

⁴ Журавлев П.В., Карташов С.А., Маусов Н.К. и др. Персонал. Словарь понятий и определений. М.: Экзамен, 1999. С. 18.

⁵ Государственное и муниципальное управление: Справочник. М.: Магистр, 1997. С. 71.

определениях хотя и недостаточно обстоятельно, но все же в целом отражается основное предназначение аттестации как правового явления – определение соответствия занимаемой должности.

В научной и учебной юридической литературе исследуемое нами понятие не имеет однозначного определения. Так, В.И. Курилов под аттестацией в широком смысле понимает «определение квалификации, уровня знаний работника, учащегося, гражданина, соответствия его деловых и политических качеств определенной профессии, специальности, квалификации или должности»¹. В узком смысле – «это проводимая предприятием, учреждением, организацией с помощью аттестационной комиссии в целях постоянного повышения деловой квалификации и идейно-политического уровня работников, улучшения их подбора и расстановки периодическая проверка деловых, политических, организаторских, моральных и личных качеств работников определенной категории в специальной организационной форме»². Не соглашаясь с представленным подходом к определению аттестации, Х.Т. Мелешко отмечает, что «двойственное толкование аттестации может вызвать нежелательные последствия в правоприменительной деятельности. Правила присвоения очередных квалификационных званий относятся к определению квалификации, но они не могут быть механически применены к аттестации кадров»³. Автором также указывается на то, что, во-первых, аттестация является видовым понятием по отношению к «определению квалификации» и имеет много специфичного: юридическую природу, сферу действия, правовое положение участников и т.д. Во-вторых, двойственное толкование понятия «аттестация» может вызвать нежелательные последствия в правоприменительной деятельности, т.к. конструкция, базирующаяся на широком и узком понимании аттестации работников, несет в себе

¹ Курилов В.И. Аттестация специалистов народного хозяйства. М.: Юрид. лит., 1981. С. 8.

² Курилов В.И. Указ. соч. С. 8.

³ Мелешко Х.Т. Правовые проблемы аттестации рабочих и служащих. Минск: Университетское, 1990. С. 8.

неопределенность и как следствие этого – угрозу ошибок в применении правовых норм¹.

А.П. Жиров характеризует аттестацию как «установленную государством форму периодической проверки специальной трудовой правоспособности определенной категории работников и качества выполнения ими своей трудовой функции с целью установления соответствия аттестуемых занимаемой должности, повышения их профессионально-делового и морально-политического уровня, а также содействия администрации в улучшении подбора и расстановки кадров»². Особенностью представленного определения, на наш взгляд, является то, что автором аттестация рассматривается как форма периодической проверки, направленная не только на определение соответствия аттестуемых занимаемой должности, но и на повышение их профессионального, морального уровня и, что достаточно важно, на содействие администрации в подборе и расстановки кадров.

По мнению А.Д. Гавриленко, аттестация представляет собой установленный законом порядок периодической проверки теоретических знаний, практических навыков, способностей и реальных возможностей работника с целью определения соответствия его занимаемой должности, перспективы к дальнейшему перемещению (включению в резерв на выдвижение, понижение или повышение в должности)³. Таким образом, аттестация связывается ученым и с карьерным продвижением работника, решением вопросов по его перемещению.

Л.И. Лазор под аттестацией понимает предусмотренную законодательством обязательную периодическую проверку и оценку деловой квалификации, личностных и нравственных качеств при определении

¹ Мелешко Х.Т. Понятие аттестации кадров // Вестник Белорусского гос. университета. 1988. № 3. С. 60.

² Жиров А.П. Правовые аспекты аттестации руководящих работников и специалистов в промышленности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979. С. 7.

³ Гавриленко Д.А. Государственная дисциплина (сущность, функции, значение) / Под ред. А.П. Шергина. Минск: Наука и техника, 1988. С. 188.

соответствия занимаемой должности или выполняемой работе установленной категории работников¹. В рамках данного определения автором особо акцентировано внимание на то, что аттестация, как законодательно предусмотренная периодическая проверка и оценка работника, должна носить обязательный характер.

Д.М. Овсянко отмечает, что «аттестация призвана способствовать совершенствованию деятельности по подбору, повышению квалификации, расстановке государственных служащих, определению уровня их профессиональной подготовки и соответствия замещаемой должности, присвоению очередного квалификационного разряда»².

Д.Н. Бахрах, аналогично В.И. Курилову, выделяет общую и персональную аттестацию, проводимую в отношении отдельных государственных служащих. Общая аттестация проводится в целях оценки работы государственных служащих и направлена на повышение у них чувства ответственности. Персональная связана с представлением к присвоению звания, назначением государственного служащего на иную должность или его увольнением³. Достаточно важным, на наш взгляд, в понимании общей аттестации является то, что она направлена на оценку не в целом государственного служащего, а его работы, достигнутых им результатов.

Наиболее полно, на наш взгляд, раскрыто данное понятие Ю.Н. Стариковым, который под аттестацией государственного служащего понимает «деятельность, в процессе которой аттестационная комиссия в рамках установленной научно обоснованной процедуры в целях выявления степени соответствия работника занимаемой должности проводит оценку деловых, личных и нравственных качеств служащего, процесса и итогов его

¹ Л.И. Лазор. Правовые проблемы конкурсного подбора. Аттестация кадров и рабочих мест на современном этапе: дис. ... докт. юрид. наук. Луганск, 1991. С. 33.

² Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. М.: Юристъ, 2000. С. 70.

³ Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2000. С. 249.

служебной деятельности, результатами которой становятся оценка и рекомендации аттестационной комиссии по улучшению труда как аттестуемого работника, так и аппарата всего государственного органа»¹.

В.М. Манохин отмечает, что «кроме проверки соответствия служащего замещаемой должности, аттестация преследует и более конкретные цели: определить перспективы роста аттестуемого лица, стимулировать служащего к повышению уровня своей квалификации, а в целом аттестация способствует улучшению всего дела подбора кадров и совершенствованию службы»².

А.В. Куракин и А.А. Савостин рассматривают аттестацию как «административно-правовую процедуру по оценке профессионального соответствия государственного служащего занимаемой государственной должности, направленную на совершенствование государственной службы и развитие внутреннего потенциала аттестуемого, обязывающую по итогам принять установленные законодательством административно-правовые меры»³. В.И. Колесникова, дополняя представленное определение, указывает на то, что «данная процедура должна способствовать эффективному развитию профессионального и личного потенциала кадров, а принимаемые по ее итогам административно-правовые меры должны носить не только морально-воспитательный характер»⁴.

Е.А. Аксенова также отмечает, что «...главной задачей аттестации в системе государственной службы являются оценка степени соответствия

¹ Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 1996. С. 318.

² Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юристъ, 1997. С. 43.

³ Куракин А.В., Савостин А.А. Процедуры, обусловленные прохождением государственной гражданской службы Российской Федерации // Право и политика. 2004. № 8. С. 32.

⁴ Колесникова В.И. Административно-правовые основы аттестации государственных служащих: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2001. С. 46.

сотрудника своей должности и выявление резервов повышения качества труда и уровня отдачи работника»¹.

М.Г. Киржиманов говорит о том, что аттестация государственного служащего призвана способствовать совершенствованию деятельности государственного служащего и в конечном счете – деятельности государственного органа в целом².

Ю.В. Ростовцева понимает под аттестацией гражданского служащего «административно-правовую форму периодической оценки его профессиональных и личностных качеств, процессов и результатов профессиональной служебной деятельности, проводимой в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы, выявления возможности замещения им вышестоящей должности, а также в целях повышения эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего»³.

Аттестация государственных служащих, как правовой институт, по мнению Т.В. Анисимовой, – это «система правовых норм, регулирующих аттестационно-должностные отношения, складывающиеся при прохождении государственной службы; по оценке деловых, личностных и нравственных качеств служащих, результатов их труда; действенному контролю за их деятельностью; определению уровня профессиональной подготовки и соответствия служащего занимаемой должности; решению вопросов стимулирования и присвоения соответствующей квалификации, возможных перспектив карьерного роста, в целях повышения эффективности управления

¹ Аксенова Е.А. Управление персоналом в системе государственной службы. М.: ИПК госслужбы, 1997. С. 119.

² Киржиманов М.Г. Правовые основы подбора кадров государственных служащих, их аттестации и повышения квалификации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 105.

³ Ростовцева Ю.В. Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации: правовые и организационные проблемы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9.

государством, в рамках реализации позитивного сценария развития общества»¹.

Как деятельность аттестационной комиссии по оценке профессиональных навыков и личных качеств гражданского служащего, имеющая своей целью установление соответствия гражданского служащего замещаемой должности, заканчивающаяся принятием соответствующего решения представителем нанимателя, рассматривается аттестация гражданских служащих С.Н. Булгаковым².

Понятие «аттестация гражданских служащих» раскрывается и в ряде иных работ по административному праву³. При этом необходимо учитывать, что оно (понятие) не совпадает по содержанию с аналогичными понятиями аттестации работников, осуществляющих деятельность в иных сферах⁴.

¹ Анисимова Т.В. Институт аттестации государственных служащих в административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 10.

² Булгаков С.Н. Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 8.

³ См., напр.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М.: Зерцало, ТЕИС, 1996. С. 187; Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008. С. 448; Поплавская Е.П. Понятие аттестации государственных гражданских служащих // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2008. № 1. С. 249–256.

⁴ Например, от понятий аттестации экспертов в области промышленной безопасности (Постановление Правительства Российской Федерации от 28 мая 2015 г. № 509 «Об аттестации экспертов в области промышленной безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 23, ст. 3313), аттестации сил обеспечения транспортной безопасности (Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2015 г. № 172 «О порядке аттестации сил обеспечения транспортной безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10, ст. 1532), аттестации экспертов, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, к проведению мероприятий по контролю (Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2014 г. № 636 «Об аттестации экспертов, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, к проведению мероприятий по контролю» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 29, ст. 4142), аттестации кандидатов в патентные поверенные (Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 316-ФЗ «О патентных поверенных» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1, ст. 24), квалификационной аттестации судей (Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Рос. газета. 1992. 29 июля).

Совокупность представленных определений позволяет отметить, что одни авторы рассматривают аттестацию как процесс оценки, процедуру, определение, проверку, установление соответствия, деятельность; другие при определении данного термина исходят из целей и задач самой аттестации. При этом в зависимости от целей и задач аттестации рассматриваемые определения, на наш взгляд, могут быть разделены на две группы. Первая, предусматривающая, что аттестация направлена на: 1) определение уровня профессиональной подготовки государственного служащего; 2) определение его соответствия занимаемой должности государственной службы; 3) решение вопроса о присвоении государственному служащему звания (квалификационного разряда). Вторая выражает основное предназначение аттестации – определение соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы. Именно данный подход к определению аттестации как «правовому регулятору государственной службы»¹ был законодательно закреплён в ч. 1 ст. 48 Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, согласно которой аттестация гражданского служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности гражданской службы.

Таким образом, посредством целевого разграничения вышеуказанных административных процедур, законодательно определена система прохождения гражданской службы, предусматривающая механизм должностного продвижения гражданского служащего по горизонтали – через систему присвоения классов чин на основе сдачи квалификационного экзамена и по вертикали – посредством назначения на вышестоящую должность гражданской службы, в том числе из кадрового резерва, образованного по результатам конкурса, а также аттестации.

Отметим, что результаты аттестации могут оказать и непосредственное влияние на гражданского служащего, стать причиной его понижения в

¹ Цит. по: Батуев Ц.Б. Оценка деятельности государственных служащих как инструмент кадровой работы в Республике Бурятия // Власть. 2008. № 10. С. 84.

замещаемой должности гражданской службы или даже увольнения с гражданской службы при признании гражданского служащего аттестационной комиссией несоответствующим замещаемой должности гражданской службы, то есть оказать воздействие на «регрессивное карьерное продвижение»¹ гражданского служащего.

Таким образом, на основе анализа вышеприведенных определений можно сделать вывод, что аттестация гражданских служащих – это периодическая административная процедура, проводимая аттестационной комиссией государственного органа в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы, на основе оценки достигнутых им результатов профессиональной служебной деятельности за аттестационный период, установления возможности замещения им вышестоящей должности гражданской службы, по результатам которой принимается законодательно установленное решение, в том числе направленное на должностное продвижение гражданского служащего.

Достижение основной и дополнительных целей аттестации обеспечивается посредством проведения следующих видов аттестации:

- 1) первичная и очередная аттестация, проводимые один раз в три года;
- 2) внеочередная аттестация, проводимая до истечения трех лет после проведения предыдущей аттестации (ч.ч. 5, 6 ст. 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, п. 4 Положения о проведении аттестации);
- 3) аттестация гражданских служащих, замещающих отдельные должности гражданской службы, проводимая в соответствии с указом Президента Российской Федерации или постановлением Правительства Российской Федерации (ч. 3 ст. 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, п. 4 Положения о проведении аттестации).

¹ Сурманидзе И.Н. Проблемы правового регулирования прохождения государственной гражданской и муниципальной службы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Киров, 2005. С. 32.

Полагаем, что правило о проведении аттестации один раз в три года требует своего уточнения, так как оно не определяет сроки проведения первичной аттестации гражданского служащего по замещаемой им должности гражданской службы со дня его назначения на данную должность. Изучение аттестационных листов гражданских служащих позволяет отметить, что такая первичная аттестация проводится через один, два года после их назначения на должность гражданской службы, так как общее правило о сроке проведения аттестации и требование, предусматривающее запрет на проведение аттестации гражданских служащих, проработавших в занимаемой должности гражданской службы менее одного года (пп. «а» п. 3 Положения о проведении аттестации), не нарушается. Вместе с этим полагаем, что проведение аттестации гражданских служащих до истечения трехлетнего периода замещения ими должностей гражданской службы ставит их в неравное положение с гражданскими служащими, проходящими очередную аттестацию. Результаты их профессиональной служебной деятельности будут значительно отличаться по объему от результатов профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, проходящих очередную аттестацию, отраженных в их годовых отчетах о профессиональной служебной деятельности и в отзыве непосредственного руководителя об исполнении гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период (далее – аттестационный отзыв) (п. 14 Положения о проведении аттестации).

Таким образом, в целях обеспечения единых правовых и организационных основ прохождения гражданской службы считаем необходимым внести изменение в ч. 4 ст. 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, изложив предложение первое в следующей редакции:

«Первичная аттестация гражданского служащего проводится через три года со дня его назначения на должность гражданской службы, последующая – через три года со дня проведения предыдущей аттестации».

Проведение внеочередной аттестации гражданских служащих может быть направлено на изменение размеров таких дополнительных выплат, являющихся частью денежного содержания гражданского служащего, как:

1) ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы, которая в соответствии с п. 2 ч. 5 ст. 50 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ устанавливается в размере до 200 процентов этого оклада;

2) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, размер которой законодательно дифференцирован в зависимости от степени секретности данных сведений¹ (п. 3 ч. 5 ст. 50 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ).

С учетом ранее изложенных нами предложений по замене законодательно предусмотренной процедуры испытания процедурой вступительной аттестации целесообразным является выделение четвертого вида аттестации гражданских служащих – вступительной аттестации. Реализация данного предлагаемого нами вида аттестации направлена на достижение общей цели аттестации – определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы по истечении срока прохождения гражданской службы в замещаемой им должности гражданской службы, установленного при назначении гражданского служащего, а также дополнительных целей аттестации, так как именно по результатам вступительной аттестации, на наш взгляд, должен решаться вопрос о дальнейшем прохождении гражданским служащим гражданской службы.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2006 г. № 573 «О предоставлении социальных гарантий гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны» // Сборник законодательства Российской Федерации. 2006. № 39, ст. 4083.

Признавая, что аттестация направлена на определение соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы, достаточно дискуссионным является вопрос об объекте оценки как одном из базовых элементов этой административной процедуры прохождения гражданской службы. Проблема заключается в том, что именно понимать под объектом аттестации – личностные и профессиональные качества гражданского служащего или результаты его профессиональной служебной деятельности.

Оценка личностных и профессиональных качеств гражданского служащего как объект аттестации предусмотрена пп. «г» п. 13, абз. 1 п. 17 Положения о проведении аттестации. Она, на наш взгляд, характеризуется исключительным субъективизмом, так как члены комиссии, тем более независимые эксперты и представители от общественного совета (при его наличии при государственном органе) не могут настолько глубоко знать личные и профессиональные качества гражданского служащего, чтобы оценивать их. Аттестационный отзыв (п. 13 Положения о проведении аттестации) не может, на наш взгляд, являться документом, полностью отражающим личностные и профессиональные качества гражданского служащего, тем более содержащим их мотивированную оценку. Дать мотивированную оценку, как отмечает Ю.Н. Старилов, – значит «доказать ее целесообразность, истинность и справедливость, убедить в том, что она отражает действительные заслуги, а также имеющиеся недоработки и ошибки служащего»¹. Для этого необходимо определить, что понимается под личностными и профессиональными качествами гражданского служащего.

Оценка личностных качеств гражданского служащего, согласно абз. 6 п. 10 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации

¹ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3-х т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: НОРМА, 2002. С. 150–151.

Трудового кодекса Российской Федерации»¹ предполагает определение, например, состояния здоровья гражданского служащего, наличия необходимого уровня образования, опыта работы по данной специальности, в данной отрасли. Они (личностные качества), как отмечает Т.В. Вырупаева, «раскрывают индивидуальные способности сотрудника, а не результаты работы и профессиональные знания»². Их оценка, с одной стороны, объективно не может быть осуществлена непосредственным руководителем аттестуемого гражданского служащего ввиду, например, его некомпетентности в вопросах состояния здоровья гражданского служащего. С другой стороны, оценка уровня образования, опыта работы является излишней ввиду того, что эти показатели являются частью квалификационных требований для замещения должности гражданской службы, и соответствие им гражданского служащего определяется при проведении конкурса или назначении на должность гражданской службы и не требует повторной их оценки.

Оценка профессиональных качеств гражданского служащего, согласно п. 13 Положения о порядке сдачи квалификационного экзамена, является частью экзаменационных процедур, реализуемых при проведении квалификационного экзамена, направленных на оценку знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего в соответствии с требованиями его должностного регламента, сложностью и ответственностью работы, выполняемой гражданским служащим. Полагаем, что их оценка должна являться прерогативой соответствующей комиссии государственного органа, уполномоченной на проведение квалификационного экзамена с применением необходимых методов оценки

¹ Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2004. № 6.

² Вырупаева Т.В. Формирование системы критериальной оценки деятельности государственных и муниципальных служащих // Известия ИГЭА. 2006. № 5 (50). С. 93.

профессиональных качеств гражданских служащих, а не непосредственного руководителя аттестуемого гражданского служащего.

Включение в Положение о проведении аттестации в качестве объекта аттестации оценки личностных и профессиональных качеств гражданских служащих, как полагаем, является механической репликацией отдельных положений Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 1996 г. № 353 «Об утверждении Положения о проведении аттестации федерального государственного служащего»¹. Он ранее предусматривал при проведении аттестации федеральных государственных служащих комплексную, всеобъемлющую их профессиональную оценку, в том числе определение уровня их профессиональной подготовки, оценку и обсуждение профессиональных и личностных качеств федеральных государственных служащих, а также решение вопроса о присвоении федеральному государственному служащему очередного квалификационного разряда (классного чина, дипломатического ранга).

Таким образом, оценка личностных качеств гражданских служащих по вышеуказанным причинам не должна составлять объект аттестации. Оценка профессиональных качеств гражданских служащих должна осуществляться в рамках специализированной административной процедуры присвоения классных чинов – квалификационного экзамена, выступать объектом именно данной процедуры, результаты которой в обязательном порядке должны учитываться непосредственным руководителем аттестуемого гражданского служащего при подготовке им аттестационного отзыва и аттестационной комиссией при проведении аттестации гражданских служащих. Учитывая сроки проведения аттестации гражданских служащих (один раз в три года), периодичность присвоения классных чинов (по истечении срока прохождения гражданской службы в классном чине, составляющего один,

¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 1996 г. № 353 «Об утверждении Положения о проведении аттестации федерального государственного служащего» (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 11, ст. 1036.

два года), целевую направленность аттестации и квалификационного экзамена, для создания эффективной системы прохождения гражданской службы законодательно созданы все необходимые предпосылки. Требуется только принять меры по реализации ранее высказанных нами предложений.

Более объективным является оценка профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, а если быть точным, результата, эффекта деятельности служащего.

Согласно абз. 2 п. 17 Положения о проведении аттестации профессиональная служебная деятельность гражданского служащего оценивается на основе: 1) определения его соответствия квалификационным требованиям по замещаемой должности гражданской службы; 2) его участия в решении поставленных перед соответствующим подразделением (государственным органом) задач; 3) сложности выполняемой им работы, ее эффективности и результативности.

Обращаясь к рассмотрению каждого из указанных критериев оценки профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, следует отметить следующее.

Определение соответствия гражданского служащего квалификационным требованиям по замещаемой должности гражданской службы является одним из критериев оценки при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы (ч. 1 ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, п. 19 Положения о конкурсе). Его дублирование при проведении аттестации гражданских служащих, по нашему мнению, недостаточно целесообразно, так как согласно ст. 21 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ на гражданскую службу вправе поступать только граждане Российской Федерации, соответствующие квалификационным требованиям, установленным данным Федеральным законом. Следовательно, при прохождении гражданской службы, в том числе при проведении аттестации, соответствие гражданского служащего квалификационным требованиям по

замещаемой должности гражданской службы презюмируется и не требует повторного его определения. Однако, как показывает практика реализации вышеуказанных нормативных положений, не все гражданские служащие соответствуют, например, квалификационному требованию по образованию¹. Это, что нельзя, на наш взгляд, признать правильным, выступает возможной причиной сохранения рассматриваемого критерия оценки профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, предусмотренного абз. 2 п. 17 Положения о проведении аттестации.

Наиболее верно, учитывая, что аттестация связана с возможным карьерным продвижением гражданского служащего, оценивать его соответствие квалификационным требованиям по вышестоящей должности гражданской службы, в кадровый резерв для замещения которой на основании решения аттестационной комиссией он подлежит включению.

Таким образом, считаем необходимым абз. 2 п. 17 Положения о проведении аттестации после слов «по замещаемой должности гражданской службы» дополнить словами «, а также по вышестоящей должности гражданской службы, в кадровый резерв для замещения которой на основании решения аттестационной комиссией он подлежит включению».

¹ Согласно статистическим данным Федеральной службы государственной статистики, характеризующих уровень профессионального образования гражданских служащих, по состоянию на 1 октября 2013 г. в государственных органах из 633254 должностей гражданской службы, по которым предусмотрено квалификационное требование о наличии высшего образования, данные должности гражданской службы были замещены 610486 гражданскими служащими, имеющими высшее образование (96,4 %). Остальные должности гражданской службы были замещены гражданскими служащими, имеющими среднее профессиональное образование – 16997 человек (2,7 %) и не имеющими высшего образования или среднего профессионального образования – 5771 человек (0,9 %). Представленные данные свидетельствуют о том, что 22768 должностей гражданской службы (3,6 %) категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» всех групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы были замещены гражданскими служащими, не соответствующими квалификационным требованиям по уровню образования // Федеральная служба государственной статистики. Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state.

3.2. Правовое и организационное обеспечение административной процедуры аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации

Правовое регулирование отношений по проведению аттестации гражданских служащих осуществляется в соответствии со ст. 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ и принятыми в ее развитие подзаконными нормативными правовыми актами федерального и регионального уровней. Их анализ позволяет нам выделить в содержании административной процедуры аттестации гражданских служащих три ключевых этапа: 1) подготовительный; 2) непосредственного проведения аттестации; 3) принятия решений по результатам аттестации.

Учитывая, что «отдельные государственные органы до сих пор не видят разницы между аттестацией и квалификационным экзаменом как близкими, но не тождественными формами оценки государственных гражданских служащих»¹, представляется наиболее правильным при рассмотрении этапов административной процедуры аттестации гражданских служащих выделить не только существующие проблемы правового и организационного обеспечения аттестации гражданских служащих, но и присущие только данной административной процедуре особенности, позволяющие произвести ее отграничение от административной процедуры присвоения классов чин на основании сдачи квалификационного экзамена.

Подготовительный этап аттестации включает в себя следующие элементы.

1. Разработка проекта правового акта государственного органа о проведении аттестации (далее – проект правового акта о проведении аттестации), содержащего положения:

¹ Меньшова В.Н. Оценка профессионального уровня гражданских служащих: первые уроки // Научные записки Сибирской академии государственной службы. 2006. № 3. С. 98.

1) о формировании аттестационной комиссии. Включение данного положения в проект правового акта о проведении аттестации, как полагаем, обусловлено тем, что на момент подготовки рассматриваемого проекта и его принятия представителем нанимателя аттестационная комиссия может быть не сформирована. В связи с этим в проекте правового акта о проведении аттестации целесообразно отразить поручение подразделению по вопросам государственной службы и кадров государственного органа по подготовке проекта правового акта государственного органа, предусматривающего утверждение состава данной комиссии, срока и порядка ее работы;

2) об утверждении графика проведения аттестации. Учитывая, что согласно п. 10 Положения о проведении аттестации график проведения аттестации ежегодно утверждается представителем нанимателя, можно предположить, что рассматриваемый нами проект правового акта о проведении аттестации также подлежит ежегодной подготовке.

2. Издание представителем нанимателя правового акта о проведении аттестации. Учитывая, что данным правовым актом утверждается график проведения аттестации, наиболее целесообразным, на наш взгляд, является ознакомление именно с ним (с правовым актом о проведении аттестации) гражданского служащего, подлежащего аттестации, а не с отдельным графиком реализации данной административной процедуры (п. 10 Положения о проведении аттестации). Это позволит исключить возможные проявления недоверия и сомнения гражданских служащих в легитимности графика проведения аттестации, обусловленные их ознакомлением не с собственно правовым актом о проведении аттестации, а с отдельной его частью, являющейся, как правило, приложением к нему.

3. Издание правового акта государственного органа об утверждении состава аттестационной комиссии (нескольких составов аттестационных комиссий в зависимости от специфики должностных обязанностей гражданских служащих), срока и порядка ее работы.

4. Подготовка и представление ответственными руководителями

соответствующих подразделений государственного органа в соответствии с правовым актом о проведении аттестации в аттестационную комиссию документов, необходимых для ее работы.

5. Проведение аттестационной комиссией с участием специалистов подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров, руководителей структурных подразделений государственного органа необходимой разъяснительной работы, которая, как и при проведении квалификационного экзамена, на наш взгляд, должна предусматривать ознакомление гражданских служащих, подлежащих аттестации, с нормативными правовыми актами, определяющими цель, порядок проведения аттестации, объект аттестации, варианты решений, принимаемых по результатам данной административной процедуры. Ознакомление с указанной информацией должно быть направлено на формирование у гражданского служащего, во-первых, положительного отношения к аттестации, во-вторых, ожидание определенных последствий от ее проведения.

6. Ознакомление аттестуемых гражданских служащих с представленными аттестационными отзывами. Согласно п. 15 Положения о проведении аттестации данное ознакомление должно быть проведено кадровой службой государственного органа не менее чем за неделю до начала аттестации.

7. Представление при необходимости аттестуемым гражданским служащим в аттестационную комиссию:

1) дополнительных сведений о своей профессиональной служебной деятельности за аттестационный период;

2) заявления о своем несогласии с представленным аттестационным отзывом;

3) пояснительной записки на аттестационный отзыв непосредственного руководителя (п. 15 Положения о проведении аттестации). Представление данного документа в аттестационную комиссию, на наш взгляд, должно

осуществляться не аттестуемым гражданским служащим, а его непосредственным руководителем, например, по запросу аттестационной комиссии для пояснения отраженных в аттестационном отзыве сведений.

Этап непосредственного проведения аттестации включает в себя следующие элементы.

1. До объявления заседания комиссии открытым председателем аттестационной комиссии определяется кворум (правомочность) комиссии с обязательным соблюдением доли участия независимых экспертов и представителей от общественного совета (при его наличии при государственном органе) от общего числа членов комиссии.

2. На заседание аттестационной комиссии приглашается аттестуемый гражданский служащий. В случае его неявки на заседание аттестационной комиссии по уважительным причинам к протоколу заседания комиссии, как полагаем, должна быть приобщена справка подразделения по вопросам государственной службы и кадров государственного органа о причинах неявки гражданского служащего. В случае отсутствия сведений об уважительности причин неявки гражданского служащего на заседание аттестационной комиссии (признания их аттестационной комиссией неуважительными) или отказа гражданского служащего от аттестации, данный факт подлежит отражению в протоколе заседания комиссии.

3. Аттестационная комиссия рассматривает представленные документы, заслушивает сообщения аттестуемого гражданского служащего, а в случае необходимости - его непосредственного руководителя о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

4. В целях объективного проведения аттестации после рассмотрения представленных аттестуемым гражданским служащим дополнительных сведений о своей профессиональной служебной деятельности за аттестационный период аттестационная комиссия вправе перенести аттестацию на следующее заседание комиссии.

5. Обсуждение членами аттестационной комиссии профессиональных и личностных качеств гражданского служащего, оценка его профессиональной служебной деятельности.

Этап принятия решений по результатам аттестации включает в себя следующие элементы.

1. По результатам аттестации гражданского служащего аттестационная комиссия в отсутствие аттестуемого гражданского служащего и его непосредственного руководителя открытым голосованием простым большинством присутствующих на заседании членов аттестационной комиссии принимает одно из следующих решений:

1) о соответствии гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы;

2) о соответствии гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы и рекомендации к включению его в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

3) о соответствии гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы при условии успешного получения дополнительного профессионального образования;

4) о несоответствии гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы.

При равенстве голосов гражданский служащий признается соответствующим замещаемой должности гражданской службы.

2. Результаты аттестации сообщаются аттестованным гражданским служащим непосредственно после подведения итогов голосования и заносятся в аттестационный лист гражданского служащего, который подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами аттестационной комиссии, присутствовавшими на заседании.

3. Аттестационный лист гражданского служащего, прошедшего аттестацию, и аттестационный отзыв приобщаются к личному делу гражданского служащего.

4. Секретарь аттестационной комиссии оформляет протокол заседания аттестационной комиссии.

5. Материалы аттестации гражданских служащих в течение семи дней после ее проведения направляются представителю нанимателя.

6. В течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт государственного органа или принимаются представителем нанимателя решения.

Исходя из вышеизложенного, считаем необходимым внести изменения в Положении о проведении аттестации:

1) исключить необходимость отражения в правовом акте государственного органа о проведении аттестации положения о составлении списков гражданских служащих, подлежащих аттестации, так как указанные списки гражданских служащих являются составной частью графика проведения аттестации, утверждаемого вышеуказанным правовым актом государственного органа;

2) предусмотреть ежегодное издание правового акта о проведении аттестации не позднее чем за две недели до наступления календарного года и доведение его до сведения каждого гражданского служащего, подлежащего аттестации не менее чем за месяц до начала аттестации;

3) дополнить правилом, предусматривающим, что сведения о выполненных гражданским служащим поручениях и подготовленных им проектах документов за аттестационный период, прилагаемые к аттестационному отзыву, формируются не только на основе годовых отчетов о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, но и отчета за аттестационный период при проведении вступительной аттестации;

4) предусмотреть, что порядок, форма и сроки представления вышеуказанных отчетов устанавливаются правовым актом государственного органа;

5) установить, что ознакомление аттестуемых гражданских служащих с представленными аттестационными отзывами осуществляется аттестационной комиссией;

6) установить, что представление аттестуемым гражданским служащим в аттестационную комиссию дополнительных сведений о своей профессиональной служебной деятельности за аттестационный период, заявления о своем несогласии с представленным аттестационным отзывом или пояснительной записки на аттестационный отзыв непосредственного руководителя осуществляется не позднее чем за один рабочий день до проведения заседания аттестационной комиссии;

7) предусмотреть, что в решении аттестационной комиссии, предусматривающем установление соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы и рекомендации к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста, указывается должность гражданской службы, на замещение которой гражданский служащий подлежит включению в кадровый резерв;

8) закрепить правило, в соответствии с которым условие об успешном получении дополнительного профессионального образования подлежит исполнению в течение определенного срока, например одного года с момента проведения аттестации или срока, устанавливаемого самой аттестационной комиссией;

9) предусмотреть подготовку и направление представителю нанимателя в составе материалов аттестации заключения аттестационной комиссии, направленного на совершенствование деятельности государственного органа.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сформулировать следующие выводы и предложения.

1. Прохождение государственной службы в теории административного права и в законодательстве рассматривается как в «широком», так и «узком» значениях. Существующие подходы к определению данного понятия обусловили необходимость рассмотрения вопроса о предмете правового регулирования отношений в сфере гражданской службы. Его изучение позволило автору обосновать точку зрения о том, что предмет рассматриваемых отношений включает в себя собственно отношения по прохождению гражданской службы и иные, непосредственно связанные с ними отношения по прохождению гражданской службы. При этом к числу последних автором отнесены отношения, например, связанные с поступлением граждан на гражданскую службу, дополнительному профессиональному образованию гражданских служащих, замещению гражданскими служащими других должностей гражданской службы, государственному надзору и контролю за соблюдением законодательства о гражданской службе, разрешению индивидуальных служебных споров на гражданской службе.

2. Эффективность профессиональной служебной деятельности гражданских служащих во многом зависит от качества нормативной правовой регламентации каждого из элементов прохождения гражданской службы – административных процедур ее прохождения.

3. По результатам комплексного анализа отношений в сфере гражданской службы предлагается разделить административные процедуры прохождения гражданской службы по группам.

4. Должностной регламент, утверждаемый представителем нанимателя, представляет собой организационно-распорядительный документ, регламентирующий содержание и результаты профессиональной служебной

деятельности гражданского служащего по замещаемой им должности гражданской службы.

5. В целях совершенствования правового механизма назначения на должность гражданской службы необходимо:

1) исключить следующие основания назначения на должность гражданской службы без проведения конкурса:

- предусмотренные ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ:

- назначение на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)» в связи с его избыточностью, при наличии законодательно предусмотренного основания назначения на должность гражданской службы – заключение срочного служебного контракта;

- назначение на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну в связи с отсутствием объективных причин для не проведения конкурса;

- предусмотренное ч. 4 ст. 35 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ - назначение по истечении установленного срока полномочий гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы категории «руководители» или «помощники (советники)» в связи с тем, что данное основание не гарантирует гражданскому служащему, замещавшему должность гражданской службы, относящейся к одной из вышеуказанных категорий, его назначение на ранее замещаемую им должность или иную должность гражданской службы и нарушает право на равный доступ к гражданской службе иных граждан, которые могли бы выразить желание по ее прохождению;

2) ч. 2 ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ дополнить следующими основаниями назначения на должность гражданской службы без проведения конкурса:

- назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случаях его перевода на иную должность гражданской службы в том же государственном органе, либо перевода гражданского служащего на иную должность гражданской службы в другой государственный орган, либо перевода гражданского служащего в другую местность вместе с государственным органом;

- назначение гражданского служащего на нижестоящую должность гражданской службы по результатам аттестации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЕ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. – 1993. – 25 декабря.
2. Международный Пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 1994. – № 12. – С. 5–11.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301.
4. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1), ст. 3.
5. Закон РСФСР от 9 декабря 1971 г. «Об утверждении Кодекса законов о труде РСФСР» (утратил силу) // Ведомости ВС РСФСР. – 1971. – № 50, ст. 1007 .
6. Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Рос. газета. – 1992. – 29 июля.
7. Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 9, ст. 328.
8. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 31, ст. 2990.

9. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 30, ст. 3586.

10. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 22, ст. 2063.

11. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31, ст. 3215.

12. Федеральный закон от 17 декабря 2009 г. № 322-ФЗ «О внесении изменения в статью 11 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 51, ст. 6159.

13. Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 204-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 29, ст. 4295.

14. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 1996 г. № 353 «Об утверждении Положения о проведении аттестации федерального государственного служащего» (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 11, ст. 1036.

15. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 33, ст. 3196.

16. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 6, ст. 437.

17. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 6, ст. 438.

18. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 6, ст. 439.

19. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 6, ст. 440.

20. Указ Президента Российской Федерации от 16 февраля 2005 г. № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 8, ст. 629.

21. Указ Президента Российской Федерации от 27 сентября 2005 г. № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 40, ст. 4017.

22. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 1, ст. 118.

23. Указ Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 11, ст. 1280.

24. Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 38, ст. 5604.

25. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 126 «Об организации и проведении конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы в системе Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации» // Бюллетень актов по судебной системе. – 2013. – № 9.

Научная и учебная литература

26. Административное право России / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. – М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2009. – 687 с.

27. Административный процесс: Учебник для бакалавриата и магистратуры / Под ред. М.А. Штатиной. – М.: Юрайт, 2014. – 364 с.

28. Алексеев, С.С. Проблемы теории права: Курс лекций в 2-х томах / С.С. Алексеев. – Т. 1. – Свердловск: Свердловский юридический институт, 1972. – 396 с.

29. Анисимова, Т.В. Институт аттестации государственных служащих в административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Анисимова Татьяна Владимировна. – М., 2010. – 25 с.

30. Антошина, Н.М. Проблемы и перспективы реализации государственной кадровой политики в сфере государственной гражданской

службы / Н.М. Антошина // Вестник Поволжской академии государственной службы. Научный журнал. – 2009. – № 4 (21). – С. 4–8.

31. Антошина, Н.М. Формирование кадрового состава государственной гражданской службы / Н.М. Антошина // Власть. – 2009. – № 4. – С. 8–10.

32. Артюхов, В.С. Некоторые проблемные аспекты замещения должностей государственной гражданской службы Российской Федерации / В.С. Артюхов // Вестник Омского юридического института. – № 1 (12). – 2010. – С. 16–18.

33. Артюхов, В.С. О гарантиях обеспечения равного доступа граждан к замещению младших должностей государственной службы / В.С. Артюхов, И.А. Косицин // Актуальные вопросы публичного права. – 2015. – № 2 (32). – С. 3–9.

34. Борщевский, Г.А. Реформирование государственной службы: промежуточные итоги и перспективы / Г.А. Борщевский // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 65–85.

35. Брагинский, М.И. Договорное право. Общие положения. (Книга 1) / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – М.: Статут, 2011. – 847 с.

36. Булгаков, С.Н. Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.0014 / Булгаков Сергей Николаевич. – М., 2013. – 25 с.

37. Булгаков, С.Н. Право государственных гражданских служащих на обжалование результатов аттестации / С.Н. Булгаков // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». – 2010. – № 1. – С. 348–358.

38. Бушуева, И.П. Карьера в государственной гражданской службе: прошлое, настоящее, будущее / И.П. Бушуева, Н.Н. Богдан, В.Е. Зубов // Управленческое консультирование. – 2014. – № 7 (67). – С. 7–19.

39. Гришковец А.А. Должность гражданской службы (некоторые проблемы статуса) / А.А. Гришковец // Административное право и процесс. – 2012. – № 6. – С. 14–16.
40. Кибанов, А.Я. Управление персоналом: регламентация труда / А.Я. Кибанов. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 695 с.
41. Козбаненко, В.А. Правовой статус государственного гражданского служащего: структура и содержание: Монография / А.А. Козбаненко. – М.: ИПК госслужбы, 2003. – 140 с.
42. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. В.А. Козбаненко (Председатель редакционного совета Д.А. Медведев). – СПб.: ООО «Питер Пресс», 2008. – 576 с.
43. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. – М. Юстицинформ, 2006. – 325 с.
44. Кононов, П.И. Административное право. Общая часть / П.И. Кононов. – Киров, 2002. – 416 с.
45. Лапа, Е.П. Вопросы реформирования государственной службы Российской Федерации: о возможности применения опыта Германии / Е.П. Лапа // Сибирский юридический вестник. – 2010. – № 3 (50). – С. 34–50.
46. Магомедов, К.О. Государственная служба и кадровая политика: теория и практика / К.О. Магомедов, А.И. Турчинов // Информационно-аналитические материалы. – Ульяновск: Печатный двор, 2012. – 124 с.
47. Матузов, Н.И. Актуальные проблемы теории права / Н.И. Матузов. – Саратов: Саратовская государственная академия права, 2004. – 512 с.
48. Махов, Е.Н. Инновационная культура в кадровой сфере / Е.Н. Махов. – М.: Евразия+, 2005. – 267 с.

49. Морозова, О.В. Административные процедуры в РФ, США, ФРГ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Морозова Ольга Владимировна. – М., 2010. – 26 с.

50. Организация и проведение аттестации государственных служащих (Методические основы): Учеб.-метод. пособие / под общ. ред. Е.Д. Катульского, Ю.М. Забродина, А.Ф. Зубковой. – М., 1997. – 326 с.

51. Осин, А.А. Содержание, форма и особенности заключения служебного контракта / А.А. Осин // Трудовое право. – 2007. – № 5. – С. 63–73.

52. Охотский, Е.В. Управление персоналом государственной службы / Е.В. Охотский. – М.: РАГС, 1997. – 536 с.

53. Полетаев, Ю.Н. Правовое положение государственных гражданских служащих в сфере труда / Ю.Н. Полетаев. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2005. – 192 с.

54. Правовое обеспечение государственной службы в зарубежных странах: Учеб. пособие. В трех частях. Часть первая: Французская Республика. Федеративная Республика Германия / Общ. ред. И.Н. Барциц, отв. ред. А.А. Демин. – М.: РАГС, 2005. – 260 с.

55. Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации: Учебник / Под общ. ред. И.Н. Барцица. – М.: РАГС, 2007. – 560 с.

56. Сергеева, Г. Законодательные аспекты повышения эффективности государственной службы / Г. Сергеева // Государственная служба. – 2011. – № 1. – С. 10–13.

57. Синягин, Ю. Диагностика и развитие личностно-профессионального ресурса / Ю. Синягин // Государственная служба. – 2010. – № 6. – С. 12–13.

58. Солдатов, А.П. Административное право Российской Федерации / А.П. Солдатов, В.А. Мельников. – Ростов на/Д: Феникс, 2006. – 347 с.

59. Стариков, Ю.Н. Курс общего административного права. В 3-х т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты

управления. Административная юстиция / Ю.Н. Стариков. – М.: НОРМА, 2002. – 600 с.

60. Стариков, Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. Серия «Юбилеи, конференции, форумы» / Ю.Н. Стариков. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2003. Вып. 1. – 144 с.

61. Стариков, Ю.Н. Службное право / Ю.Н. Стариков. – М.: БЕК, 1996. – 698 с.

62. Технологии кадровой работы в органах государственной власти: метод. комплекс. Ч. 1 / под общ. ред. Е.А. Бойко. – Новосибирск: СибАГС, 2006. – 300 с.

63. Тихомиров, Ю.А. Управление на основе права / Ю.А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2007. – 484 с.

64. Халилова, Т.В. Государственная и муниципальная служба: тексты лекций / Т.В. Халилова. – Казань: КНИТУ, 2013. – 359 с.

65. Чаннов, С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.0014 / Чаннов Сергей Евгеньевич. – Саратов, 2010. – 47 с.

66. Черепанов, В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учеб пособие для студентов вузов / В.В. Черепанов; В.П. Иванов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008. – 575 с.

67. Чиканова, Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики / Л.А. Чиканова // Журнал российского права. – 2005. – № 4. – С. 61–74.

68. Шелкоплясова, Г.С. Эффективность и результативность – основные показатели профессиональной деятельности государственных гражданских служащих / Г.С. Шелкоплясова, А.Д. Шелкоплясов // Сборник научных трудов СевКавГТУ. Серия «Экономика». – 2009. – № 9. – С. 9–16.

69. Шныренкова, Л. Стандарты совершенства или разработка критериев оценки деятельности персонала / Л. Шныренкова // Управление персоналом. – 2005. – № 14. – С. 56–61.

70. Яковенко, О.В. Правовая процедура: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Яковенко Ольга Владимировна. – Саратов, 1999. – 21 с.

Интернет-ресурсы

71. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 21 ноября 2006 г. № 793 «О должностных регламентах федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в Минздравсоцразвития России» [электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс».

72. Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 6 июня 2007 г. № 198 «О Примерном должностном регламенте государственного гражданского служащего заграничного аппарата Минэкономразвития России» [электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс».

73. Приказ Росстата от 17 сентября 2008 г. № 229 «О примерных таблицах соответствия классов чинив государственной гражданской службы Российской Федерации должностям федеральной государственной гражданской службы в федеральных органах исполнительной власти» [электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс».

74. Приказ ФТС РФ от 22 декабря 2010 г. № 2534 «Об утверждении состава конкурсной комиссии центрального аппарата ФТС России по проведению конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы Российской Федерации в центральном

аппарате ФТС России» [электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс».