



УДК 316.472.45

АТТЕСТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

ATTESTATION OF CIVIL OFFICERS: THE PROBLEMS IN LAW ENFORCEMENT

И.И. Худобин
I.I. Hudobin

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
Россия, 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85
Belgorod State National Research University, 85 Pobeda St, Belgorod, 308015, Russia*

E-mail: hudobin@belregion.ru

Ключевые слова: государственная гражданская служба Российской Федерации, государственный гражданский служащий Российской Федерации, аттестация.

Key words: civil service in the Russian Federation, civil officer of the Russian Federation, attestation.

Аннотация. На основе анализа законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации и практики его применения выявлены проблемы реализации правового института аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации; сформулированы предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере.

Resume. On the basis of analysis of the Russian Federation legislation on civil service in the Russian Federation and the practice of its application, the article exposed the problems of realization of legal institute of attestation of civil officers of the Russian Federation; and formulates the suggestions on modernization of legislation in this sphere.

Развитие института государственной гражданской службы Российской Федерации, несомненно, обусловлено в целом совершенствованием правовой системы государства. В этом плане, конечно же, не является исключением и Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее по тексту – закон) [ФЗ «О государственной гражданской службе», 2004]. В качестве примера рассмотрим совершенствование правового института аттестации гражданских служащих.

В законе аттестации государственных гражданских служащих посвящена статья 48, из которой помимо прочего следует, что по итогам аттестации одним из решений аттестационной комиссии может быть признание соответствия аттестуемого замещаемой должности гражданской службы и рекомендация к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста.

Если обратиться к хронологии внесения изменений в соответствующую статью закона увидим, что приведенное действующее положение в редакции Федерального закона от 7 июня 2013 года № 116-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [СЗ РФ, 2013] по правовым последствиям существенным образом отличается от ранее действовавшей редакции.

В начальной редакции аттестационная комиссия обладала правом принятия решения о соответствии аттестуемого замещаемой должности гражданской службы и рекомендации о включении его в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста в установленном законом порядке.

Представителю нанимателя надлежало в течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издать правовой акт государственного органа о том, что гражданский служащий подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста. Вместе с тем на практике реализация соответствующих положений законодательства о гражданской службе была весьма затруднительна, поскольку системное толкование положений закона позволяло сделать следующий вывод:

Во-первых, согласно статье 64 закона кадровый резерв государственного органа формируется на конкурсной основе. В связи с тем, что в возможном по итогам аттестации решении представителя нанимателя включение в кадровый резерв допускалось исключительно «в установленном порядке», это означало неизбежное участие гражданского служащего наравне с другими участниками в процедуре конкурсного отбора;

Во-вторых, законодатель не выделял в качестве преимущества перед другими участниками конкурса, гражданских служащих, в отношении которых представителем нанимателя по итогам аттестации принято решение о включении в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной



должности гражданской службы в порядке должностного роста. Такие преференции, например, имели гражданские служащие прошедшие профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку, подтвержденные соответствующим документом государственного образца (часть 11 статьи 62 закона);

В-третьих, гражданский служащий изначально наряду с гражданами имеет право на должностной рост на конкурсной основе (пункт 10 части 1 статьи 14 закона), и потому он может самостоятельно принимать решение об участии в конкурсе на включение в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста.

При таких составляющих практическое применение положений закона сводилось к минимуму, а если и имело место то, по сути, являлось формальным.

Исправили ситуацию изменения, внесенные в закон Федеральным законом от 7 июня 2013 года № 116-ФЗ. В новой редакции аттестационной комиссии предоставлено право рекомендовать, а представителю нанимателя включать гражданского служащего в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста.

Представляется, что в данном случае законодатель по результатам аттестации предоставил право представителю нанимателя включать некоторых гражданских служащих в кадровый резерв без процедуры конкурсного отбора в качестве меры поощрения за эффективную трудовую деятельность.

На наш взгляд, действующая правовая конструкция процедуры аттестации государственных гражданских служащих стимулирует гражданских служащих к повышению результативности профессионально-служебной деятельности. Вместе с тем правовой институт аттестации государственных гражданских служащих требует дальнейшего совершенствования, поскольку ряд вопросов, связанных с применением положений закона на практике, не урегулирован.

В частности, законодателем не до конца урегулирован порядок принятия представителем нанимателя решений по итогам аттестации. Так, при существующих четырех возможных решениях принимаемых аттестационной комиссией о том, что гражданский служащий:

- 1) соответствует замещаемой должности гражданской службы;
- 2) соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- 3) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного получения дополнительного профессионального образования;
- 4) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

Представителю нанимателя по итогам аттестации предоставляется право принятия лишь трех вариантов фактического подведения итогов аттестации, формализуемого путем издания правового акта государственного органа о том, что гражданский служащий:

- 1) подлежит включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- 2) направляется для получения дополнительного профессионального образования;
- 3) понижается в должности гражданской службы и подлежит исключению из кадрового резерва в случае нахождения в нем.

При этом правовая связь в синхронизированных решениях аттестационной комиссии о соответствии аттестуемого замещаемой должности гражданской службы и допускаемыми решениями представителя нанимателя не прослеживается [Чанов, 2009]. Принятие соответствующего решения аттестационной комиссией не находит вытекающего отсюда отдельного, самостоятельного решения представителя нанимателя, констатирующего факт успешного прохождения аттестации гражданским служащим.

Неурегулированность положений закона не исключает практику порочного правоприменения, например, принятия органами государственной власти решений о включении всех гражданских служащих, успешно прошедших аттестацию, в кадровый резерв. Полагаем, что это создает угрозу частичной подмены конкурсного отбора для включения в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста, который, как уже было сказано выше, в полном объеме распространяется и на гражданских служащих. Аналогичного мнения придерживается и М.В. Пресняков, указывая, что включение гражданского служащего в кадровый резерв в порядке должностного роста по результатам аттестации может оказаться (и, скорее всего, окажется) весьма эффективным способом обхода конкурсных процедур при замещении вакантных должностей государственной гражданской службы [Пресняков, 2007].

Мысль законодателя в данном случае вполне понятна: задача аттестационной комиссии в том и заключается, чтобы выяснить, способен ли гражданский служащий замещать ту или иную должность государственной службы. Однако не следует забывать, что конкурс – это не только «особая процедура подбора кадров на вакантные государственные должности в соответствии с решением государственной конкурсной комиссии» [Ноздрачев, 1999]. Кроме того, конкурс представляет собой «органи-



зационно-правовую форму реализации конституционного права равного доступа граждан к государственной службе, состоящую в особом порядке отбора кандидатур на вакантные должности государственной службы» [Гусев, 2001].

На наш взгляд, выходом из сложившейся ситуации является дополнение части 16 статьи 48 пунктом 1, предоставляющим возможность издания правового акта государственного органа констатирующего факт успешного прохождения аттестации гражданским служащим. Кроме того, очень важно определить критерии для принятия представителем нанимателя решения о включении гражданского служащего в кадровый резерв. Например, в качестве таковых можно рассматривать:

- наличие у гражданского служащего не менее 2 поощрений в аттестационном периоде по результатам профессионально-служебной деятельности;

- имеющийся уровень развития профессиональных компетенций аттестуемого гражданского служащего согласно карте компетенций гражданского служащего относительно профиля компетенций по соответствующей должности достиг максимальное значение, что вполне согласуется с требованиями Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [СЗ РФ, 2012] фактически установившего необходимость внедрения компетентностного подхода на государственной гражданской службе и т.д.

О существующей проблеме в неопределенности карьерно-должностного продвижения в рамках процедуры аттестации государственных гражданских служащих также упоминает И.Н. Сурманидзе [Сурманидзе, 2006].

Кроме того остался открытым и требует урегулирования вопрос относительно того, на какие должности гражданской службы можно включать в резерв по итогам аттестации. Представляется более обоснованным включать в кадровый резерв для замещения вакантных должностей в порядке должностного роста в пределах категории должностей гражданской службы относительно должности, замещаемой аттестуемым. При этом, безусловно, он должен соответствовать квалификационным требованиям, предъявляемым для замещения соответствующей должности гражданской службы.

С позиции практического применения действующего закона, предполагаем, что наиболее востребованным механизм включения в кадровый резерв через процедуру аттестации должен стать, в первую очередь, для гражданских служащих замещающих должности на период отсутствия основного работника.

Список литературы References

1. Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ, 02.08.2004, № 31.
Federal law of 27 July 2004 № 79-FZ «On state civil service of the Russian Federation» // SZ RF, 02.08.2004, № 31.
2. СЗ РФ, 10.06.2013, № 23, ст. 2874
SZ RF, 10.06.2013, № 23, st. 2874
3. СЗ РФ, 07.05.2012, № 19, ст. 2338.
SZ RF, 07.05.2012, № 19, st. 2338.
4. Гусев А.В. Государственная служба Российской Федерации. Юридический словарь-справочник. Екатеринбург: УРАГС; Библиотечка журнала «Чиновник», 2001. С. 44.
Gusev A.V. Gosudarstvennaya sluzhba Rossiyskoy Federatsii. Yuridicheskiy slovar'-spravochnik. Ekaterinburg: UrAGS; Bibliotekhka zhurnala «Chinovnik'», 2001. S. 44.
5. Ноздрачев А.Ф. Учебник для подготовки государственных служащих. М.: Статут, 1999. С. 386.
Nozdrachev A.F. The textbook for the training of civil servants . М .: Statute , 1999. S. 386 .
6. Пресняков М.В. Конституционное регулирование доступа к государственной гражданской службе: реализация принципов равенства и справедливости. Саратов: Научная книга, 2007.
Presnyakov M.V. The constitutional regulation of access to the civil service : the implementation of the principles of equality and justice. Saratov: Scientific Book 2007
7. Сурманидзе И.Н. К вопросу об аттестации государственных и муниципальных служащих: понятия, сравнительная характеристика, законодательные нововведения. «Юридический мир», 2006, № 8
Surmanidze I.N. On the issue of certification of state and municipal employees : concepts, comparative characteristics , legislative innovations. «Legal World», 2006 , № 8
8. Чанов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина. М.: Ось-89, 2009. 220 с.
Chanov S.E. Official legal relation : concept, structure , software / ed. VV Volodin . М .: Os-89 , 2009. 220 pp.