

введено в эксплуатацию МФЦ в Оренбургской, Тамбовской, Ростовской, Тульской, Липецкой, Челябинской областях. На сегодняшний день планируется создание единой системы предоставления государственных и муниципальных услуг на территории Челябинской области (включая создание или развитие МФЦ в Магнитогорском, Копейском, Верхнеуфалейском городских округах), Вологодской области (включая создание или развитие МФЦ в г. Вологда, Череповецком городском округе, Кирилловском муниципальном районе), Оренбургской области (включая создание и развитие МФЦ в г. Бугуруслане, в муниципальных образованиях «Новосергиевский район», «Город Оренбург»), Архангельской области (включая создание и развитие МФЦ в муниципальном образовании «Северодвинск» и Пинежском муниципальном районе) и других областях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (Ч. 2) от 5.08.2000 г. № 117-ФЗ.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. №190-ФЗ.
3. Федеральный закон № 281-ФЗ от 25.12.2008 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
4. Указ Президента РФ № 824 от 23.07.2003 г. «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах».
5. Постановление Правительства РФ № 679 от 11.11.2005 г. «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)».
6. Распоряжение Правительства РФ № 1789-р от 25.10.2005 г. «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах».
7. Драго Р. Административная наука. М., 1982.
8. Мигин С. От кризиса до кризиса // Российская Бизнес-газета. № 675, 14.10.2008 г.
9. В рамках административной реформы предполагается отказываться от лицензирования. 13.01.2004. <http://www.rian.ru/economy/20040113/505487.html>

АТТЕСТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ: ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИКИ

От современных российских чиновников, работающих как в сфере государственного, так и муниципального управления, с каждым годом требуется все более высокий уровень профессионализма, знаний и умений. Данные качества гражданских служащих, объединенные понятием «квалификация», согласно ФЗ №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», проверяются с помощью аттестации, проводимой один раз в три года [2].

Аттестация является одним из ключевых механизмов в системе государственной гражданской службы. Она позволяет не только определять уровень профессиональной подготовки госслужащего, от решения аттестационной комиссии зависят возможности дальнейшего карьерного роста чиновников [3].

Однако анализ нормативных актов, регламентирующих порядок аттестации государственных гражданских служащих, показывает, что аттестация в том виде, в котором она проводится на сегодняшний день, сводится к ряду формальных шагов, не позволяющих ни объективно оценить уровень профессиональной подготовки госслужащих, ни способствовать повышению их квалификации. Кроме того, отсутствует соответствие данного законодательства Трудовому кодексу Российской Федерации в части вопросов, касающихся аттестации работников (ст. 81 и ст. 82 ТК) [1].

Наличие упомянутых проблем в современном механизме аттестации государственных гражданских служащих позволяет предложить ряд очевидных мер, осуществив которые удастся исправить наиболее значительные недоработки, а в более далекой перспективе – привести в нормативно-правовые акты элементы, позволяющие оценивать уровень профессиональной подготовки российских чиновников более эффективно.

Основными нормативными актами, регламентирующими порядок аттестации государственных гражданских служащих, являются ФЗ № 79-ФЗ от 27.07.2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации (утверждено Указом Президента РФ № 110 от 01.02.2005 г.).

Вопросу аттестации в ФЗ № 79-ФЗ от 27.07.2004 г. посвящена ст. 48 «Аттестация гражданских служащих». Целью аттестации государственного гражданского служащего, согласно этой статье, является определение «его соответствия замещаемой должности гражданской службы» (п. 1). В статье также определены: категория гражданских служащих, не подлежащих аттестации (п. 3); категория гражданских служащих, проходящих аттестацию в особом порядке (п. 8); сроки проведения аттестации (п. 4); условия проведения внеочередной аттестации (п. 5). Также в ней содержатся сведения о формировании и составе аттестационной комиссии (п. 9, 10, 11, 12, 13), решениях, принимаемых аттестационной комиссией по результатам аттестации (п. 15), и об издании государственным органом соответствующего правового акта по результатам проведенной аттестации (п. 16).

В п. 17 особо подчеркивается, что «при отказе гражданского служащего от профессиональной переподготовки, повышения квалификации или перевода на другую должность гражданской службы представитель нанимателя вправе освободить гражданского служащего от занимаемой должности и уволить его с гражданской службы». Гражданский служащий имеет право обжаловать результаты аттестации (ФЗ № 79-ФЗ от 27.07.2004 г., п. 18 ст. 48).

В ФЗ № 79-ФЗ от 27.07.2004 г. существует и ряд других статей, рассматривающих вопросы аттестации (ст. 37, ст. 44, ст. 47, ст. 60, ст. 62).

В соответствии со ст. 48 ФЗ № 79-ФЗ от 27.07.2004 г. Указом Президента РФ № 110 от 01.02.2005 г. было утверждено Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации. Положение определяет порядок проведения аттестации государственных гражданских служащих РФ, замещающих должности государственной гражданской службы РФ в федеральном государственном органе,

государственном органе субъекта РФ и их аппаратах. В Положении указывается, что «аттестация проводится в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности. Аттестация призвана способствовать формированию кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации, повышению профессионального уровня гражданских служащих, решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности гражданской службы при сокращении должностей гражданской службы в государственном органе, а также вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда гражданских служащих».

Более детально, чем в ФЗ № 79-ФЗ от 27.07.2004 г., в п. 3 ч. I определены положения категории гражданских служащих, которые не подлежат аттестации. Части II и III Положения рассматривают следующие вопросы организации проведения аттестации гражданских служащих и самого процесса проведения аттестации: издание правового акта (п. 7), формирование состава аттестационной комиссии (п. 8, п. 9), требования, предъявляемые к графику проведения аттестации (п. 10, п. 11), информация, связанная с отзывом об исполнении гражданским служащим своих обязанностей (п. 12–15), результаты аттестации (п. 20, п. 21), действия представителя нанимателя (п. 23, п. 24).

Гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 25 ч. III).

Анализ нормативно-правовой базы, регламентирующей проведение аттестации государственных гражданских служащих РФ, выявил целый ряд недоработок и несоответствий как в вопросах, связанных с систематизацией законодательства об аттестации, так и в самой процедуре аттестации.

Вопросы систематизации* нормативно-правовых актов об аттестации государственных гражданских служащих

Согласно п. 18 ст. 48 «Аттестация гражданских служащих» ФЗ № 79-ФЗ от 27.07.2004 г., гражданский служащий «вправе обжаловать результа-

ты аттестации в соответствии с настоящим Федеральным Законом» – здесь обращение к Трудовому Кодексу Российской Федерации не подразумевается. В Положении о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации формулировка выглядит несколько иначе: «Гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации в соответствии с законодательством Российской Федерации» (п. 25 ч. III). В данном случае под нее уже подпадает Трудовой Кодекс РФ, тем не менее в Положении также отсутствуют ссылки на ст. 81 и ст. 82 ТК РФ, в которых предусматривается одно из возможных правовых последствий проведения аттестации – *увольнение* и участие представителей профсоюза в решении данного вопроса.

В статье 82 Трудового Кодекса РФ сказано, что в состав аттестационной комиссии при проведении аттестации, которая может послужить основанием для расторжения трудового договора в случае несоответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации (пп. «б», п. 3, ст. 81), в обязательном порядке включается член комиссии от соответствующего выборного профсоюзного органа, в случае если аттестуемый является членом профсоюза. В Комментариях к Трудовому Кодексу РФ написано, что «нарушение этого требования будет являться основанием для признания результатов аттестации недействительными» [6].

В ст. 48 ФЗ № 79-ФЗ от 27.07.2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в п. 10, п. 11, п. 12, а также в Положении о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации п. 8 и п. 9 ч. II наличие представителя профсоюза в аттестационной комиссии не оговорено, несмотря на то, что в результате деятельности аттестационной комиссии могут быть вынесены решения («соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации», «не соответствует замещаемой должности гражданской службы»), которые при определенных условиях приводят к освобождению гражданского служащего от занимаемой должности и увольнению с гражданской службы.

Согласно статье 82 ТК РФ, при решении вопроса об увольнении работника, являющегося членом профсоюза, вследствие недостаточной квалификации (пп. «б», п. 3, ст. 81) руководитель обязан запросить по этому поводу мотивированное мнение выборного профсоюзного органа. «Своевременно предоставленное мотивированное мнение выборного профсоюзного органа руководитель обязан учитывать при решении вопроса об увольнении работника» [6] по основаниям, указанным в пп. «б» п. 3 ст. 81 Трудового Кодекса Российской Федерации.

В ст. 48, пп. «б» п. 1 ст. 37 и других статьях ФЗ № 79-ФЗ от 27.07.2004 г., а также в Положении о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации нет упоминания о необходимости запроса мотивированного мнения профсоюзного органа по вопросу увольнения по причине недостаточной квалификации.

Для исключения возможности возникновения трудовых споров необходимо в ст. 48 «Аттестация гражданских служащих» ФЗ № 79-ФЗ от 27.07.2004 г. внести поправки, касающиеся обязательного присутствия члена профсоюза в составе аттестационной комиссии при увольнении служащих вследствие недостаточной квалификации; в ст. 37 должен быть включен пункт о том, что представитель нанимателя обязан учитывать при увольнении служащего вследствие недостаточной квалификации мотивированное мнение профсоюзного органа (в случае если служащий является членом профсоюза). Иначе следует дать разъяснение, на каком основании в ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ отсутствуют нормы Трудового Кодекса РФ, указанные в ст. 81 и ст. 82. Только в этом случае формулировка, данная в п. 25 Положения о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, оговаривающая вопросы обжалования результатов аттестации гражданским служащим, будет верна.

Вопросы аттестации государственных гражданских служащих

В аттестации в том виде, в котором она прописана в законодательстве, частично утрачена специфика профессии гражданского служащего. В п. 2 ч. II Положения в качестве основной цели проведения аттестации названо определение «соответствия гражданского служащего замещаемой долж-

ности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности». Далее о профессиональной служебной деятельности говорится в п. 12 и п. 13 ч. II Положения. Там указано, что не позднее двух недель до аттестации в аттестационную комиссию должен предоставляться подписанный непосредственным руководителем «отзыв об исполнении подлежащим аттестации гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период». В частности, в этом отзыве должна присутствовать «мотивированная оценка» профессиональных и личностных качеств, служебной деятельности гражданского служащего. В то же время в Положении само понятие «профессиональные качества гражданского служащего» прописано *излишне универсально* и не учитывает особенностей данной профессии.

Из п. 17 ч. III Положения следует, что при оценке профессиональных и личностных качеств должны учитываться «результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента, профессиональные знания и опыт работы гражданского служащего, соблюдение гражданским служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе, а при аттестации гражданского служащего, наделенного организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим гражданским служащим, – также организаторские способности». Следует отметить, что в данном перечне ничего не говорится о соблюдении гражданским служащим моральных норм.

Хотя именно для гражданских служащих соблюдение моральных норм является одним из важнейших элементов профессии. Во-первых, государственная служба подразумевает служение обществу, подотчетность обществу, а, следовательно, и соответствие поведения работника нормам общественной морали. Во-вторых, наличие четких моральных ориентиров и запретов позволяет гражданскому служащему оптимально осуществлять свои полномочия в поле неопределенности, в котором он зачастую работает. Наконец, попытки систематизации и кодификации норм и запретов мо-

рального поведения гражданского служащего являются одной из ключевых тенденций современных реформ государственной службы в мире.

Таким образом, для того чтобы аттестация гражданских служащих *корректнее* определяла уровень профессионального соответствия работника, при ее проведении следует учитывать знание и соблюдение аттестуемым соответствующих норм морального поведения и моральных запретов. В третьем абзаце п. 17 ч. III Положения в перечень профессиональных качеств гражданского служащего следует добавить следующее: «соблюдение гражданским служащим моральных норм и запретов». Соответственно, и в отзыве о подлежащем аттестации гражданском служащем (пп. «г» п. 13 ч. II Положения) должна содержаться оценка моральных качеств служащего.

В п. 3 ст. 48 ФЗ № 79-ФЗ от 27.07.2004 г. указывается, что аттестации не подлежат гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы категории «руководители» и «помощники (советники)», в случае если с указанными гражданскими служащими заключен срочный служебный контракт. Остается только догадываться, как определяется соответствие данных гражданских служащих замещаемой должности и кто проводит оценку их профессиональной служебной деятельности, ведь эта категория служащих не только, согласно п. 3 ст. 48, не проходит аттестацию, но у них нет испытательного срока (пп. 3 п. 3 ст. 27), они не сдают квалификационный экзамен (п. 1 ст. 49), и с ними практически невозможно расторгнуть служебный контракт (п. 4 ст. 35). ФЗ такого уровня должен содержать больше правил, чем исключений, иначе определенные категории государственных гражданских служащих получают неоправданные преимущества.

В связи с этим представляется необходимым обязать гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы категории «руководители» и «помощники (советники)», с которыми заключен срочный служебный контракт, проходить аттестацию в том случае, если данный контракт заключен на срок трех и более лет. Соответствующие изменения следует внести в ст. 48 ФЗ № 79-ФЗ от 27.07.2004 г.

При аттестации гражданских служащих серьезное участие должен принимать соответствующий орган по управлению государственной служ-

бой. Как отмечается в п. 8 ч. II Положения о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, в состав аттестационной комиссии включается «представитель федерального государственного органа по управлению государственной службой или государственного органа субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые соответствующим органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии».

Сейчас в России еще не созданы соответствующие органы по управлению госслужбой, и в Указе Президента № 110 от 01.02.2005 г. функции этих органов, предусмотренные Положением, возложены на государственные органы (аппараты государственных органов), в которых проводится аттестация. То есть фактически функции независимого органа спускаются на уровень тех самых государственных органов, которые являются инициаторами проведения аттестации, то есть, возможно, заинтересованы в том или ином ее исходе. В данном случае существует возможность возникновения конфликта интересов. В то время как в п. 12 ст. 48 ФЗ № 79-ФЗ от 27.07.2004 г. сказано следующее: «Состав аттестационной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые аттестационной комиссией решения».

С этой же точки зрения можно рассматривать и вопрос качественного выполнения своих функций независимыми экспертами. Безусловно, эксперт, приглашенный органом по управлению государственной службой, может быть более независим и объективен, чем тот, которого пригласил лично представитель государственного аппарата, проводящего аттестацию. Таким образом, чтобы избежать конфликта интересов и сделать аттестацию гражданских служащих максимально объективной и эффективной, необходимо скорейшее решение вопроса о создании органов по управлению государственной службой.

Анализируя практику исполнения результатов аттестации, можно прийти к выводу, что в данной области существует не менее серьезные проблемы. По результатам аттестации гражданских служащих аттестационной комиссией может быть принято решение о направлении аттестуемого на профессиональную переподготовку или повышение квалификации (пп. 3 п. 15 ст. 48 ФЗ № 79-ФЗ от 27.07.2004 г.). В п. 17 ст. 48 предусматриваются последствия невыполнения данного решения для гражданских служащих, но как в ФЗ № 79-ФЗ от 27.07.2004 г., так и в Положении отсутствует информация об ответственности за неисполнение данного решения непосредственным руководителем аттестуемого. Несмотря на то что, по мнению ряда экспертов [11], это довольно распространенная практика. Основная отговорка – нехватка денег и невозможность замены работника. Отсутствие практики обязательного исполнения решений аттестационной комиссии непосредственными руководителями снижает значение самой аттестации гражданских служащих и превращает ее в формальность. Изменения, касающиеся ответственности за невыполнение решений аттестационной комиссии непосредственным руководителем аттестуемого в части своевременного направления его на переподготовку и повышение квалификации можно внести в ст. 62 «Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданского служащего» ФЗ № 79-ФЗ от 27.07.2004 г.

Анализ существующего законодательства по вопросу аттестации государственных гражданских служащих выявил ряд проблем. В заключение нашей статьи рискнем предложить примерный перечень шагов по улучшению ситуации:

1. С целью систематизации трудового законодательства об аттестации государственных гражданских служащих внести изменения в ст. 37 и ст. 48 ФЗ № 79-ФЗ от 27.07.2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в части, касающейся привлечения профсоюзного органа к работе аттестационной комиссии и учета мотивированного мнения профсоюзного органа при принятии решения представителем нанимателя о расторжении служебного контракта вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации.

2. В ФЗ № 79-ФЗ от 27.07.2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации (утверждено Указом Президента РФ № 110 от 01.02.2005 г.) необходимо внести изменения, касающиеся следующих вопросов:

- а. моральной составляющей профессиональных качеств гражданских служащих;
- б. исключительных преимуществ при проведении аттестации гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители» и «помощники (советники)», заключивших срочный служебный контракт.

3. Для успешной реализации реформы государственной гражданской службы, исполнения ФЗ № 79-ФЗ от 27.07.2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Положения о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации необходимо скорейшее создание федерального государственного органа по управлению государственной службой и государственных органов субъектов РФ по управлению государственной службой.

4. Для налаживания механизма реализации решений аттестационной комиссии государственными органами следует обеспечить достаточное финансирование всей системы дополнительного профессионального образования гражданских служащих, что, по мнению экспертов [10], будет способствовать более качественной и своевременной реализации решений аттестационной комиссии в случае направления аттестуемого на профессиональную переподготовку или повышение квалификации.

Только детальная проработка и «состыковка» законодательства в рамках уже существующих норм позволит государственной гражданской службе РФ эффективно функционировать и развиваться. Игнорирование же подобных проблем открывает путь коррупции и заставляет государство принимать все новые и новые антикоррупционные законы, направленные на борьбу не с причинами, но проявлениями коррупции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Трудовой Кодекс Российской Федерации №197-ФЗ от 30.12.2001 г. // Российская газета. № 256, 2001.
2. Федеральный закон №79-ФЗ от 27.07.2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. №3. Ст. 3215. 2003.
3. Указ Президента Российской Федерации № 110 от 1.02.2005 г. «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Российская газета. Федеральный выпуск № 3689. 2005.
4. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Дмитрия Медведева от 5 ноября 2008 г. http://tours.kremlin.ru/appears/2008/11/05/1349_type63372type63374type63381type82634_208749.shtml
5. Жить по-человечески: Владимир Путин выступил на расширенном заседании Госсовета // Российская газета. Федеральный выпуск №4585. 2008.
6. Орловский Ю.П. Комментарии к Трудовому Кодексу Российской Федерации. М., 2006.
7. Иванов В.П. «Трудовой кодекс» для чиновника // Российская газета. Федеральный выпуск № 3539. 2004.
8. Петров А.Я. Система и систематизация нормативных правовых актов о труде. Часть 1, 2 // Вопросы трудового права. № 5, 2008.
9. Проблемы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. № 26 (314). 2006.
10. Тер-Аванесов А.Б. Проблемы повышения квалификации государственных гражданских служащих и пути их решения на современном этапе реформирования государственной гражданской службы Российской Федерации // Эффективное финансово-экономическое обеспечение единого правового пространства как одно из условий реализации приоритетных национальных проектов в субъектах Российской Федерации. М., 2007.
11. Титков А.Ф. Дополнительное профессиональное образование госслужащих: государственный заказ // Чиновник. №3 (49). 2007.

* Ср. в [1]: «Под систематизацией трудового законодательства, иных нормативных правовых актов о труде, социально-партнерских соглашений и локальных нормативных актов следует понимать их упорядочение и совершенствование с целью приведения в определенную внутренне согласованную систему. Вместе с тем систематизация нормативных правовых актов о труде должна проходить во взаимосвязи с систематизацией всех иных законов и подзаконных нормативных актов».