

26

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

*На правах рукописи*



*Ростовцева Юлия Викторовна*

**АТТЕСТАЦИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ**



Специальность 12 00 14 – административное право,  
финансовое право, информационное право

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**3 1 ЯНВ 2008**

Москва – 2007

Работа выполнена в секторе административного права Института государства и права Российской академии наук

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
Гришковец Алексей Алексеевич

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
Овсянко Дмитрий Михайлович

кандидат юридических наук  
Киржиманов Максим Геннадьевич

**Ведущая организация:** Московский государственный  
университет им М В Ломоносова

Защита диссертации состоится 31 января 2008 года в 14<sup>00</sup> часов на заседании Диссертационного Совета Д 002 002 02 при Институте государства и права Российской академии наук по адресу: 119991, г Москва, ул Знаменка, д 10

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института государства и права Российской академии наук по адресу 119991, г Москва, ул Знаменка, д 10.

Автореферат разослан «28» декабря 2007 года

Ученый секретарь  
Диссертационного Совета  
доктор юридических наук



С В. Королев

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** После обновления в 2000 г политического руководства в России стали складываться условия для проведения масштабной административной реформы, призванной обеспечить модернизацию государства, повышение эффективности публичной власти всех уровней. Важным элементом административной реформы является совершенствование института государственной службы, который представляет собой основу механизма государственного управления.

Реформирование системы государственной службы проводится одновременно с оптимизацией и стабилизацией структуры государственных органов (прежде всего органов исполнительной власти), их аппаратов, упорядочением финансирования расходов на государственное управление, которое направлено на повышение эффективности и результативности деятельности этих органов. Надо признать, что одним из достижений реформы государственной службы стало организационно-правовое обособление государственной гражданской службы (далее также – гражданская служба) в качестве самостоятельного вида государственной службы. Необходимо дальнейшее совершенствование института гражданской службы, что позволит повысить ответственность и дисциплину в государственном аппарате.

Гражданская служба должна быть основана на профессионализме и высокой квалификации государственных гражданских служащих (далее также – гражданские служащие), которые, выполняя управленческие функции, выступают представителями публичной власти, действуют в интересах государства и общества. Как известно, хорошее управление – это прежде всего хорошие управляющие, т.е. кадры. Для их формирования требуется существенное изменение роли, функций и моральных качеств гражданских служащих, повышение предъявляемых к ним требований. От качества подготовки и компетентности государственных служащих, их добросовестного отношения к должностным обязанностям во многом зависит профессионализм всей государственной службы, ее авторитет в обществе, в глазах каждого конкретного гражданина. При таком положении необходимо качественное обновление кадрового потенциала органов государственной власти, приток на государственную гражданскую службу высококвалифицированных кадров.

В условиях модернизации государства в аппарате управления требуются люди, способные успешно решать новые задачи, возникающие перед страной, и лишь такие люди достойны должностного роста. В этой связи чрезвычайно важным является «осознание государственными служащими своих профессиональных задач, путей самообразования, моби-

лизации интеллекта на генерирование новых идей»<sup>1</sup> В значительной степени этому может способствовать аттестация, но только при правильной ее организации Опыт развитых демократических государств Европы и Северной Америки свидетельствует о том, что аттестация является действенным средством работы с кадрами, позволяющим осуществлять контроль за уровнем квалификации и профессионализмом гражданских служащих

Несмотря на позитивные сдвиги, произошедшие в результате реформирования государственной службы, в большинстве случаев аттестация страдает прежними недостатками (зачастую носит формальный характер, нередко служит инструментом избавления от «неудобных» служащих и т д), а потому не способствует достижению тех целей, ради которых проводится

Формализм в проведении аттестации дополняется игнорированием во многих случаях руководителями ее результатов Преобладающим оказывается усмотрение руководителя при принятии решения по итогам аттестации, а не реальные результаты оценки при проведении аттестации К сожалению, такое положение дел затрудняет успешное внедрение аттестации в органах государственной власти, не способствует ее превращению в реальное средство обеспечения высокого уровня профессионализма и компетентности гражданских служащих Следует изменить процедуру проведения аттестации, сформировать критерии и методы оценки, а также повысить ответственность за ее организацию и проведение, обеспечить реализацию решений аттестационных комиссий

Все вышесказанное свидетельствует об актуальности темы исследования и о необходимости изучения указанных вопросов

**Степень научной разработанности темы исследования.** Проблемам государственной службы, государственной кадровой политики, государственного управления государственной службой уделено значительное внимание в юридической литературе Соответствующие вопросы освещаются в работах ученых в области административного права (А П Алехина, Г В Атаманчука, Д Н Бахраха, К С Бельского, В А Воробьева, А А Гришкковца, А Г Гуриновича, А А Демина, В А Козбаненко, В М Манохина, А Ф Ноздрачева, А В Оболонского, Д М Овсянко, Ю А Розенбаума, Ю Н Старилова, Ю А Тихомирова и др), а также представителей науки трудового права (А В Гусева, С А Ивановой, Т А Нестеровой, Л А Чикановой и др)

---

<sup>1</sup> Матирко В И Проблемы формирования и совершенствования аппарата государственной власти и управления // Государственный служащий как человек и профессионал 1996 № 2 С 20

Вопросы, связанные с кадровым обеспечением государственной гражданской службы, являются предметом исследования также и представителей социологической, социально-психологической и исторической науки (К В Вострикова, В Д Граждана, В П Иванова, П Н Лебедева, Е В Охотского, С В Пирогова, А Р Роша, Н С Слепцова, В В Черепанова и др )

К сожалению, проблеме административно-правового регулирования аттестации гражданских служащих достаточного внимания в трудах указанных авторов не уделялось. Отдельные вопросы аттестации кадров в России и за рубежом, ее цели и принципы освещаются в работах С А Анисимова, А В Беляева, Т Ю Базарова, В Д Граждана, А А Гришкovicца, И М Гуськовой, А А Демина, С А Ивановой, В И Магирко, Л И Меньшикова, В Н Меньшовой, Т А Нестеровой, Д М Овсянко, Ю Н Старилова и других ученых

Менее изученными являются правовые вопросы, касающиеся предмета оценки, формирования критериев, проблемы методов оценки и процедуры проведения аттестации гражданских служащих

Приходится признать, что комплексных теоретических исследований института аттестации государственных гражданских служащих не проводилось.

Кроме того, абсолютное большинство специальных работ по проблемам аттестации кадров, в том числе и кандидатские диссертации<sup>2</sup>, было написано до 2004 г и, таким образом, не учитывало результатов реформы государственной службы. Принятые в последнее время законы и другие нормативные правовые акты, касающиеся вопросов государственной гражданской службы в целом и аттестации в частности, учеными не анализировались. Есть основания полагать, что новое законодательство не улучшило правовое регулирование аттестационных отношений, а, напротив, создало новые проблемы, требующие как теоретического осмысления, так и проведения многих практических мероприятий

В диссертации сделана попытка в новых правовых условиях рассмотреть содержание института аттестации гражданских служащих, обобщить и переосмыслить взгляды и научные представления о сущности данного института, предложить комплекс мер по совершенствованию действующей процедуры аттестации государственных гражданских служащих

Цель исследования заключается в комплексном анализе теоретических основ и практики проведения аттестации гражданских служащих, в выявлении и разрешении проблем, связанных с правовым регулирова-

---

<sup>2</sup> См, напр Колесникова В И Административно-правовые основы аттестации государственных служащих Автореф дис канд юрид наук М, 2001, Киржидманов М Г Правовые основы подбора кадров государственной службы, их аттестации, и повышения квалификации в Российской Федерации Автореф дис канд юрид наук М, 2003

нием, организацией и проведением аттестации на государственной гражданской службе, а также в определении основных направлений совершенствования процедуры аттестации

Для достижения намеченной цели были поставлены и решались следующие задачи

- выявить основные элементы института прохождения государственной гражданской службы,
- дать определение и характеристику понятию, сущности, содержанию и принципам аттестации как элемента института прохождения государственной гражданской службы,
- проанализировать процедуры организации и проведения аттестации, выявить существующие недостатки ее правового регулирования,
- определить место и роль аттестации в реализации кадровой политики на государственной гражданской службе,
- выявить условия, обеспечивающие результативность организации и проведения аттестации,
- выработать научно-практические рекомендации и предложения, направленные на совершенствование организационно-правового обеспечения института аттестации

**Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся при организации и проведении аттестации государственных гражданских служащих

**Предметом исследования** выступают теоретические положения и правовое регулирование института аттестации гражданских служащих как самостоятельного элемента прохождения государственной гражданской службы Российской Федерации

**Методологическую основу исследования** составляют общенаучные и частнонаучные методы познания (формально-догматический, сравнительно-исторический, сравнительного правоведения, конкретно-социологический, статистический) Определенный акцент сделан на использовании метода сравнительного правоведения, что дает возможность посмотреть на современный отечественный опыт более объемно и предметно

**Теоретическую основу исследования** составили идеи и положения, раскрываемые в трудах вышеназванных отечественных ученых по вопросам государственной службы, кадровой политики, аттестации и оценки кадрового потенциала государственной службы

Подготавливая работу, автор опирался на сочинения русских до-революционных ученых-юристов, прежде всего административистов и государствоведов (А Д Градовского, Н М Коркунова, Н О Куплеваского, М А Унковского, Б Н Чичерина и др ), а также изучил и использовал произведения таких известных зарубежных ученых в области административного права, как Г Брэбан, Ж Бурдон, Ж Ведель, Е Старосьцяк

В работе проанализированы нормативные правовые акты, регламентирующие проведение аттестации государственных служащих, статистические данные, а также судебная практика по делам об аттестации

**Эмпирическую базу исследования** составила практика проведения аттестации в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюста России), Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Министерстве финансов Российской Федерации, Федеральной регистрационной службе и других органах государственной власти

При подготовке диссертации использовались также материалы Всероссийской научно-практической конференции по вопросам государственной гражданской службы, проведенной в Российской академии государственной службы при Президенте РФ 26 октября 2004 г, материалы заседания Координационного Совета руководителей аппаратов законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации по проблемам и механизмам реализации Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», проведенного 27–28 октября 2005 г, стенограмма парламентских слушаний на тему «О практике применения Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” и перспективах развития законодательства о государственной гражданской службе»

Диссертантом проведено собственное социологическое исследование. На основании разработанной автором анкеты были опрошены государственные гражданские служащие (свыше 100 человек) различных органов исполнительной и законодательной власти, а также интервьюированы работники кадровых служб государственных органов (50 человек) и члены аттестационных комиссий (50 человек) по вопросам проведения аттестации

**Научная новизна диссертации** состоит в том, что она является первым комплексным исследованием правовых и организационных проблем проведения аттестации гражданских служащих, написанным в период реформирования государственной службы, после принятия федеральных законов от 27 05 2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – Закон о системе государственной службы) и от 27 07 2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон о гражданской службе) и получения определенных результатов практики их применения

В ходе исследования отдельные вопросы были поставлены и проанализированы автором впервые, другие, традиционно выделяемые в специальной литературе – рассмотрены более глубоко и всесторонне, а третьи – исследованы по-новому, в условиях проведения реформы государственной службы. Диссертантом разработаны направления совершен-

ствования как организации проведения аттестации гражданских служащих, так и непосредственно процедуры ее проведения, механизма реализации решений аттестационной комиссии, а также критериев и методов оценки при проведении аттестации

Научную новизну характеризуют **основные положения, выносимые на защиту**

1 Сформулировано определение понятия аттестации государственного гражданского служащего, под которой понимается административно-правовая форма 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. Необходимо закрепить данное определение в ч 1 ст 48 Закона о гражданской службе

2 Обосновано положение о законодательном закреплении принципов аттестации, включив в их перечень дополнительно такие принципы, как 1) принцип профессионализма и специальной компетенции участников аттестационной процедуры, 2) принцип активного участия самого гражданского служащего в аттестационной деятельности, 3) принцип контроля и подотчетности субъектов аттестации. Содержание названных принципов сформулировано в диссертации

3 Доказана необходимость выделения наряду с такими уже существующими видами аттестации, как очередная и внеочередная, также промежуточной аттестации. В рамках внеочередной аттестации предлагается различать две ее разновидности – первая аттестация и разовая аттестация

4 Аргументировано положение о закреплении трех основных этапов проведения аттестации (организационно-подготовительный, основной и заключительный) и одного дополнительного (этап обжалования результатов аттестации). В разд III «Проведение аттестации» Положения о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации (далее – Положение о проведении аттестации гражданских служащих), утвержденного Указом Президента РФ от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации», требуется предусмотреть следующий комплекс мероприятий, проводимый на основном этапе аттестации – оценка гражданского служащего и оценка его профессиональной служебной деятельности непосредственным руководителем, аттестационное тестирование гражданского служащего, заседание аттестационной комиссии и оценка гражданского служащего. Отдельно рассматривается заключительный этап процедуры аттестации (вынесение решения атте-



стационарной комиссии и принятие окончательного решения представителем нанимателя по результатам аттестации).

5 Предложено внести изменения в процедуру формирования аттестационных комиссий, дополнив ч. 9 ст 48 Закона о гражданской службе нормой, устанавливающей, что персональный состав аттестационной комиссии должен утверждаться актом государственного органа, в котором проводится аттестация по согласованию с органом по управлению государственной службой. В состав комиссии по группам высших и главных должностей гражданской службы должны входить не только независимые эксперты, но и независимый (внешний) председатель, делегированный органом по управлению государственной службой.

6 Выделено четыре основных предмета оценки при проведении аттестации: профессиональные качества, личностные качества гражданского служащего, результаты его деятельности и сама служебная деятельность, т.е. поведение аттестуемого в процессе осуществления должностных обязанностей. В диссертации представлены критерии и методы оценки, соответствующие ее основным предметам. Предлагается включить их в Положение о проведении аттестации гражданских служащих.

7 Выявлено, что одной из главных причин того, что аттестация зачастую проводится формально и не является реальным средством обеспечения высокого уровня профессионализма персонала государственных органов, является отсутствие в России независимого государственного органа по управлению государственной службой и, как следствие, механизмов защиты в кадровой политике принципа профессиональных качеств гражданских служащих. Обосновывается необходимость внесения изменений и дополнений в ст. 16 Закона о системе государственной службы, а также в разрабатываемый проект Указа Президента РФ «Вопросы федерального государственного органа по управлению государственной службой» в части установления порядка создания такого органа, его статуса, места в системе государственных органов, а также необходимых процедур, связанных с координированием деятельности кадровых служб как важного субъекта реализации кадровой политики по вопросам аттестации и обеспечением единого подхода в организации аттестации и объективности ее проведения.

По результатам проведенного исследования предложен проект новой редакции Положения о проведении аттестаций гражданских служащих, разработаны образцы и формы документов, необходимые при организации и проведении аттестации, а также авторский вариант аттестационного тестирования.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется тем, что сформулированные и обоснованные в диссертации выводы, предложения и рекомендации по совершенствованию правового регулиро-

вания и организации аттестации государственных гражданских служащих расширяют и углубляют теоретическое осмысление данного института, его роли и значения в реализации кадровой политики на государственной гражданской службе. Выводы, положения и рекомендации могут быть использованы в ходе совершенствования административно-правового регулирования аттестации в условиях углубления реформы государственной службы. Материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе, а также при проведении научных исследований в области прохождения государственной гражданской службы, повышения уровня организации и проведения аттестации, эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих.

Результаты исследования могут представлять интерес и для работников кадровых служб государственных органов, которые организуют и проводят аттестацию государственных гражданских служащих.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация обсуждена на заседании сектора административного права Института государства и права Российской академии наук. Результаты исследования отражены в научных публикациях автора.

Основные выводы диссертации были представлены диссертантом на Международной научно-практической конференции «Традиции и новации в Российском праве» (Московская государственная юридическая академия, март 2006 г.), Межвузовской конференции «Сократовские чтения – 2006» (Международный университет в Москве, апрель 2006 г.), Всероссийской конференции «Вторые Державинские чтения» (Российская правовая академия Минюста России, ноябрь 2006 г.), Всероссийской конференции «Третьи Державинские чтения» (Российская правовая академия Минюста России, декабрь 2007 г.).

Материалы исследования использовались автором в процессе преподавания административно-правовых дисциплин в Московском государственном индустриальном университете, Российской правовой академии Минюста России, в том числе на факультете повышения квалификации государственных гражданских служащих Минюста России и подведомственных ему федеральных служб.

Отдельные положения работы применялись диссертантом в процессе участия в работе аттестационных комиссий Минюста России в качестве независимого эксперта.

**Структура диссертации.** Цель и задачи исследования определили структуру диссертации, которая состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографии и приложений.

## СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, показывается степень научной разработанности темы, определяются цель и задачи, объект и предмет исследования, методологическая и теоретическая основы, эмпирическая база, научная новизна исследования, формулируются положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическая и практическая значимость полученных выводов, приводятся данные об апробации результатов исследования

**Первая глава** «Аттестация гражданских служащих как самостоятельный элемент прохождения государственной гражданской службы» представляет собой теоретическую основу проведенного исследования и посвящена осмыслению сущности и роли института аттестации в процессе прохождения гражданской службы

В *первом параграфе* «Прохождение государственной гражданской службы теоретические и историко-правовые основы» анализируется процесс прохождения гражданской службы, который непосредственно влияет на повышение ее эффективности и формирование как профессиональной деятельности

Для выявления сущности и содержания процесса прохождения гражданской службы в параграфе последовательно рассмотрено понятие «гражданская служба», проведен исторический анализ ее правового оформления, обосновано ее место в системе государственной службы

Обращается внимание на то, что прохождение гражданской службы связано с целым рядом жестко регламентированных действий и кадровых процедур, которые содействуют гражданским служащим в их профессиональном развитии и служебном росте В понятии «прохождение гражданской службы» выделяются и анализируются две составляющие временная и содержательная

Прохождение гражданской службы – это процесс индивидуальный и управляемый, регулируемый двумя видами правовых актов – нормативными правовыми актами и индивидуальными актами Данный процесс основывается на взаимодействии нескольких субъектов управления. Таковыми выступают, с одной стороны, органы государственной власти, их руководители и кадровые службы, а с другой – сами гражданские служащие Прохождение гражданской службы необходимо предполагает субъективное право служащих на продвижение по службе, поскольку стремление к должностному росту, повышению квалификации является одной из потребностей, существенным качеством личности Должностной рост гражданского служащего включает в себя последовательную

смену состояний и уровней специальных знаний, умений и навыков, его квалификации, последовательное обретение служащим более высокого должностного статуса

Представляется, что государственным органам следует постоянно осуществлять контроль за исполнением служащими своих должностных обязанностей, их должностным соответствием, выявлять их профессиональный потенциал для возможного замещения вышестоящей должности. Констатируется, что осуществлять такой контроль можно разными способами, но в том числе и главным образом посредством аттестации гражданского служащего, которая выступает в качестве важного самостоятельного элемента прохождения гражданской службы, позволяет заметно улучшить качество кадров государственного аппарата

Во *втором параграфе* «Понятие и исторический анализ развития института аттестации гражданских служащих» дается определение понятия «аттестация гражданских служащих», анализируются основные этапы развития института аттестации гражданских служащих

Аттестация гражданских служащих имеет свою процедуру (т.е. определенную последовательность действий), в рамках которой происходит совместная деятельность субъектов аттестации (аттестующих и аттестуемых служащих), осуществляется их взаимодействие

В этой процедуре гражданский служащий должен быть активным участником, наделенным определенными правами и обязанностями, а не пассивным объектом соответствующей проверки<sup>3</sup>

Делается вывод о том, что основным назначением аттестации должен быть не только контроль за исполнением служебных обязанностей (хотя это очень важно), но и выявление потенциальных профессиональных способностей служащего для определения перспектив замещения им вышестоящей должности, формирование кадрового состава гражданской службы и повышение уровня ее эффективности

*Третий параграф* «Основные принципы и видовая классификация аттестации гражданских служащих» посвящен принципам и видовой классификации аттестации гражданских служащих

В Законе о гражданской службе и в Положении о проведении аттестации гражданских служащих прямо не закреплены принципы аттестации, однако анализ юридической литературы по вопросам аттестации и основных положений законодательства об аттестации убеждает, что она строится на ряде основополагающих принципов (законность, объективность, гласность, всеобщность, периодичность и др.)

---

<sup>3</sup> См. Иванова С.А. Правовое регулирование трудовых отношений государственных служащих. Учеб. и науч.-практ. пособие. Екатеринбург, 2002. С. 214

Представляется, что перечень основных принципов аттестации необходимо расширить, добавив к ним такие принципы, как профессионализм и специальная компетенция участников аттестационной процедуры, активное участие самого служащего в аттестационной деятельности, контроль и подотчетность субъектов аттестации. Предлагается нормативно закрепить все принципы аттестации в ст. 48 Закона о гражданской службе и в Положении о проведении аттестации гражданских служащих и, что особенно важно, обеспечить действенный контроль за их соблюдением на практике.

Заметный интерес представляет проблема видовой классификации аттестации. Обосновывается необходимость в зависимости от целей и сроков проведения внеочередную аттестацию классифицировать на несколько разновидностей. Прежде всего, есть основания выделить первую аттестацию. Ее следует проводить через год после замещения лицом должности гражданской службы в целях осуществления контроля за вхождением его в должность, который призван стимулировать этот процесс. Однако нельзя смешивать процедуру проведения первой аттестации и предусмотренную законом возможность установления испытания при приеме на службу. Также можно говорить о проведении разовой аттестации. Такая аттестация может проводиться при наличии следующих обстоятельств: 1) принятие в установленном порядке решения о сокращении должностей гражданской службы в органе государственной власти, 2) принятие решения по итогам промежуточной аттестации.

Доказывается необходимость выделения промежуточной аттестации, под которой понимается аттестация гражданского служащего, проводимая ежегодно по сокращенной процедуре. Целью такой аттестации является не столько определение соответствия служащего замещаемой должности, сколько повышение эффективности и результативности его профессиональной служебной деятельности. Решение промежуточной аттестации является дополнительным материалом для очередной аттестации и основанием для выплаты премий за результативность и эффективность профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

*Четвертый параграф* «Процедура проведения аттестации» посвящен вопросам организации и проведения аттестации гражданских служащих.

Многие авторы (И. А. Базилевский, В. И. Колесникова, М. Г. Киржиганов, Ю. Н. Стариков) верно отмечают, что большое значение имеют не только результаты аттестации, но и ее процедура, индивидуальный подход, объективность, внимательное отношение не только к тому, что

скажут коллеги по аттестационной комиссии, но и к тому, что скажет аттестуемый

Анализ современного правового регулирования аттестации показывает, что законодатель установил много нового при прохождении аттестации (запрет заочной аттестации, обязательное участие независимых экспертов, четкие сроки проведения и т.д.) С одной стороны, эти нововведения направлены на улучшение процедуры проведения аттестации, но с другой – породили ряд новых проблем, требующих безотлагательного решения

Обосновывается вывод о том, что процедура проведения аттестации требует существенных изменений. Так, процедура аттестации, по мнению диссертанта, должна включать три основных этапа организационно-подготовительный, основной и заключительный. Дополнительно может быть выделен этап обжалования результатов аттестации. Представлен и проанализирован комплекс действий на каждом из этапов аттестации. Делается вывод о необходимости закрепления де-юре дополнительных мероприятий, проводимых на основном этапе аттестации (подготовка отчета гражданского служащего о выполнении служебных обязанностей, содержащего данные о результативности и эффективности служебной деятельности и самооценку (отчет-самооценка), проведение индивидуального собеседования гражданского служащего с его непосредственным руководителем до заседания аттестационной комиссии<sup>4</sup> и подготовка им отзыва, тестирование гражданского служащего в порядке, установленном органом по управлению государственной службой, и т.д.)

Учитывая публично-правовой характер государственной гражданской службы, ее бюджетное финансирование, цели, а также порядок организации и проведения аттестации, делается вывод, что решения аттестационной комиссии должны быть обязательными для представителя нанимателя и гарантированы выполнением, что, в свою очередь, будет залогом достижения целей аттестации гражданских служащих

Во второй главе «Совершенствование административно-правового регулирования аттестации в условиях проведения реформы государственной службы» определяются основные направления развития института аттестации гражданских служащих

---

<sup>4</sup> Многие авторы признавали и признают, что индивидуальные собеседования являются важной составной частью аттестации. Большинство из них относит проведение индивидуальных собеседований к подготовительному этапу аттестации (см., напр. Настольная книга государственного служащего (Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службе Российской Федерации»)/ Под ред. В.И. Шкатулла М., 1999 С. 322 )

В первом параграфе «Современное состояние и перспективы развития института аттестации как правового механизма реализации кадровой политики в сфере государственной гражданской службы» рассматривается место и роль аттестации в реализации кадровой политики на государственной гражданской службе

Принятие на гражданскую службу должно в решающей степени зависеть от профессионального уровня и деловых качеств кандидата, а не от субъективных факторов (личное отношение руководителя и др.) Кадровая политика должна гарантировать защиту гражданской службы от случайных и недостойных людей, рассматривающих ее сквозь призму личных интересов

Эффективная кадровая политика требует использования современных кадровых технологий для совершенствования программ подготовки при проведении конкурсов на замещение должностей гражданской службы, аттестации, формировании резерва кадров, плановой ротации кадров и др.

Очевидно, что использование известных технологий должно наполняться новым содержанием. В условиях системного реформирования государственной службы кадровая политика должна предъявлять серьезные требования не только к подготовке, повышению квалификации, но и к оценке гражданских служащих и результатов их служебной деятельности. В этой связи неуклонно возрастает значение аттестации как административно-правовой формы и оценки профессиональных и других качеств гражданских служащих.

Приходится признать, что существующая в настоящее время процедура аттестации гражданских служащих не совсем отвечает провозглашенным требованиям кадровой политики и должна быть существенно модернизирована. Необходимо превратить аттестацию в постоянно действующий элемент кадровой работы в государственных органах, что существенно изменит деятельность кадровых служб, наполнит ее дополнительным содержанием.

Главная причина затруднения реализации многих мероприятий, состоит в том, что в России пока не создан независимый орган, который системно, комплексно и всесторонне занимался бы вопросами, связанными с государственной службой.

Для эффективного функционирования системы государственной службы необходимо прежде всего определить и закрепить принципы формирования государственного органа по управлению государственной службой, его статус и место в системе государственных органов, основные задачи, регламентировать вопросы отчетности и ответственности

Орган по управлению государственной службой должен координировать деятельность кадровых служб как важного субъекта реализации кадровой политики и обеспечивать единый подход к организации аттестации, способствовать объективности ее проведения. Обосновывается положение о внесении соответствующих изменений и дополнений в ст. 16 Закона о системе государственной службы, а также в проект Указа Президента РФ «Вопросы федерального государственного органа по управлению государственной службой».

Представляется, что для более действенного проведения аттестации следует предусмотреть формирование не зависимой от представителя нанимателя аттестационной комиссии, включение в ее состав не просто представителя государственного органа по управлению государственной службой, но независимого (внешнего) председателя комиссии. Особенно это касается состава комиссий, проводящих аттестацию гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы высших и главных групп.

К сожалению, законодатель не уделяет внимания механизму и критериям отбора представителей научных и образовательных учреждений и других организаций для участия в аттестационной комиссии в качестве независимых экспертов. Представляется, что необходимо разработать и нормативно закрепить определенные требования (высшее образование, стаж профессиональной деятельности), предъявляемые к кандидатам в независимые эксперты.

Думается, профессиональный состав экспертов должен формироваться таким образом, чтобы можно было получить оценку с разных сторон. В состав независимых экспертов, помимо юристов, обязательно должны входить психологи, социологи и специалисты по работе с персоналом государственной службы.

*Второй параграф* «Понятие, критерии и методы оценки при аттестации гражданских служащих» посвящен оценке профессиональных и личностных качеств гражданских служащих, которая в решающей степени влияет на объективность и действенность аттестации.

Оценка персонала – одна из основных современных форм кадровой работы. Оценка гражданских служащих – более широкое понятие, чем аттестация. Ее следует рассматривать как комплексную систему, включающую в себя следующие правовые формы: конкурс, аттестация, квалификационный экзамен и т. д.

Как верно отметил Д. М. Овсянко, «оценить работу государственного служащего чрезвычайно трудно. Его профессиональная служебная



деятельность состоит в осуществлении публичных функций, не имеющих стоимостных оценок»<sup>5</sup>

Автором сформулированы основные предметы оценки при проведении аттестации, которыми являются

1) профессиональные и деловые качества гражданского служащего, включая знания, навыки, умения и опыт работы по специальности, а также мотивационные особенности (далее – профессиональные качества),

2) индивидуально-психологические, личностные качества гражданского служащего, в том числе и нравственные характеристики (далее – личностные качества),

3) служебная деятельность гражданского служащего, его поведение в процессе выполнения должностных обязанностей,

4) результаты служебной деятельности гражданского служащего, по которым определяется его индивидуальная результативность и эффективность

Успех оценки гражданских служащих во многом зависит от правильности выбора ее методов и критериев. В параграфе раскрываются понятие и содержание методов и критериев оценки при проведении аттестации. Предлагается перечень критериев, которые будут соответствовать определенной группе предмета оценки. Думается, что сформулировать конкретные критерии оценки необходимо с участием федерального государственного органа по управлению государственной службой, который в нашей стране пока так и не создан. Взаимодействуя с кадровыми службами государственных органов, он мог бы утверждать перечень критериев оценки для аттестации с учетом целей оценки, категории и группы конкретной должности, замещаемой гражданским служащим. До тех пор пока не создан данный орган, предлагается взять за основу разработанные автором критерии оценки и внести соответствующие изменения в Положение о проведении аттестации гражданских служащих.

В ходе аттестации профессиональные, личностные качества служащего и его служебную деятельность следует рассматривать в комплексе, а оценка должна основываться на учете специфики деятельности служащих, достигаемой результативности в служебной деятельности и т.д.

Для стимулирования аттестуемых служащих к самообразованию и самосовершенствованию целесообразно в совокупности применять в ходе аттестации следующие методы, которые будут характерны для каждого конкретного предмета оценки при аттестации гражданского служащего: самооценка гражданского служащего, индивидуальное собеседование и

---

<sup>5</sup> Освяню Д.М. Государственная служба Российской Федерации. М., 2005. С. 75

отзыв непосредственного руководителя, отзывы коллег гражданского служащего (аттестация «методом 360 градусов»), аттестационное тестирование, сообщение аттестуемого служащего на заседании аттестационной комиссии (аттестационное собеседование), итоговый анализ всех представленных документов и материалов членами аттестационной комиссии (заседание аттестационной комиссии) В рамках каждого метода предлагается дополнительно использовать метод балльной оценки

В *третьем параграфе* «Правовые последствия аттестации гражданских служащих механизм реализации решений аттестационных комиссий и порядок их обжалования» доказывается необходимость четкого правового обоснования принятия решений по результатам аттестации, а также важность разработки механизма использования результатов аттестации (включение в кадровый резерв, передвижение по службе, обучение и т д)

Работа по подведению итогов аттестации, принятие соответствующего решения представителем нанимателя на основании аттестационного решения, а также обязательность его выполнения являются залогом достижения всех целей аттестации гражданских служащих Между тем на практике известны случаи, когда представители нанимателя частично или полностью игнорируют решения аттестационных комиссий Это превращает аттестацию в формальную процедуру, которая, к сожалению, не становится реальным средством обеспечения высокого уровня профессионализма кадров гражданской службы

В случае несогласия с решением аттестационной комиссии следует предусмотреть право представителя нанимателя на основании принятого им мотивированного заключения направить гражданского служащего на повторное заседание аттестационной комиссии Результаты повторного заседания аттестационной комиссии представитель нанимателя обязан утвердить в качестве окончательного решения

Если аттестационная комиссия приняла решение, что гражданский служащий подлежит включению в кадровый резерв, то на основании ст 64 Закона о гражданской службе издается соответствующий правовой акт Данное положение позволяет рассматривать институт аттестации как организационно-правовой способ формирования кадрового резерва на гражданской службе, а сам кадровый резерв – как публично-правовой подинститут гражданской службы, позволяющий реализовать конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе Однако следует учитывать то обстоятельство, что данная норма не имеет для представителя нанимателя императивного характера Он может и не принять окончательное решение даже при наличии соответствующего

решения аттестационной комиссии. При этом влияние аттестации на формирование кадрового резерва будет весьма условным, что фактически является ущемлением конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе.

В случае если аттестационная комиссия делает вывод о соответствии служащего замещаемой должности, но при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации, издается правовой акт государственного органа о направлении служащего на профессиональную переподготовку или повышение квалификации в соответствии со ст. 62 Закона о гражданской службе.

В результате анализа содержания понятий «профессиональная переподготовка» и «повышение квалификации» оказывается непонятно, зачем гражданского служащего, соответствующего должности (т.е. данный служащий не подлежит включению в кадровый резерв и не повышается в должности), направлять на профессиональную переподготовку. Автор приходит к выводу, что при наличии соответствующих обстоятельств в отношении данной категории гражданских служащих целесообразно принимать решение о направлении их на повышение квалификации.

Много вопросов вызывает также п. 24 Положения о проведении аттестации гражданских служащих. В соответствии с ним, если гражданский служащий отказывается от профессиональной переподготовки, повышения квалификации, то представитель нанимателя вправе освободить его от замещаемой должности и уволить с гражданской службы. Представляется, что такое положение не вполне правильно. Согласно п. 1 ст. 53 Закона о гражданской службе повышение квалификации, профессиональная переподготовка и стажировка – это дополнительная гарантия гражданского служащего, на реализацию которой требуется его согласие. Если служащий отказывается от данной гарантии, то может быть реализована другая гарантия – перевод с его согласия на нижестоящую должность<sup>6</sup>. И только после отказа служащего от перевода на другую должность представитель нанимателя должен быть обязан, а не вправе (как это сейчас предусмотрено) уволить служащего с гражданской службы.

Последнее предложение действующей редакции п. 24 Положения о проведении аттестации гражданских служащих необходимо заменить на следующее: «Решения по результатам аттестации принимаются представителем нанимателя не позднее чем через месяц со дня проведения аттестации гражданского служащего». Указанная выше норма должна

---

<sup>6</sup> Необходимо уточнить, что такой перевод возможен, если гражданский служащий будет соответствовать квалификационным требованиям по должности, на которую осуществляется перевод.

иметь императивный характер для представителя нанимателя. Такой подход обеспечит стимулирующую функцию аттестации гражданского служащего, а также усилит контроль за профессиональными качествами кадров государственных органов.

Если служащий признан не соответствующим замещаемой должности, то представитель нанимателя издает правовой акт о его понижении в должности гражданской службы. В таком случае служащий должен быть переведен с его согласия на другую нижестоящую должность гражданской службы в соответствии со ст. 28 Закона о гражданской службе<sup>7</sup>. При этом он может быть отправлен на профессиональную переподготовку, если возникнет необходимость в получении служащим новых знаний, требуемых для замещения новой должности. Представляется, что при отказе служащего от перевода на нижестоящую должность представитель нанимателя должен расторгнуть служебный контракт, освободить данного служащего от замещаемой должности и уволить его с гражданской службы. В связи с этим необходимо внести соответствующие изменения в ч. 1 ст. 33 Закона о гражданской службе.

В законодательстве о гражданской службе не уточняется, сколько раз можно переводить служащего на нижестоящую должность. Думается, вряд ли это всегда будет возможным. К тому же такая ситуация не способствует пополнению государственных органов квалифицированными специалистами, ибо представитель нанимателя лишается права уволить служащего в связи с обнаружившимся несоответствием замещаемой должности вследствие недостаточной квалификации.

Представляется, что в законодательстве о государственной гражданской службе необходимо предусмотреть следующую норму: если аттестация (очередная или внеочередная) дважды проводилась после перевода гражданского служащего на нижестоящую должность и дважды было принято решение о несоответствии служащего замещаемой должности гражданской службы, то представитель нанимателя должен (а не вправе) расторгнуть служебный контракт, освободить данного служащего от замещаемой должности и уволить его с гражданской службы в соответствии с подп. «б» п. 1 ч. 1 ст. 37 Закона о гражданской службе.

Нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы организации и проведения аттестации гражданских служащих, предусматри-

---

<sup>7</sup> При этом гражданский служащий может быть переведен с его согласия на нижестоящую должность государственной гражданской службы не только в том же государственном органе, но и в другом государственном органе, если в данном органе таковой не окажется.

вают право служащего обжаловать результаты аттестации в соответствии с Законом о гражданской службе

Обжалование результатов аттестации возможно либо при обнаружении нарушений процедуры ее проведения (нарушение сроков проведения аттестации, сроков ознакомления (или неознакомление вообще) аттестуемого с подготовленным на него отзывом), либо при несогласии служащего с оценкой результатов его деятельности, данной аттестационной комиссией (например, в силу неопределенности критериев, методов и процедуры оценки и т п )

Гражданский служащий обжаловать результаты аттестации может в комиссии по служебным спорам, в компетенцию которой входит рассмотрение большинства разногласий между гражданским служащим и представителем нанимателя, или в суде

В **заключении** подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы и предложения по совершенствованию правового регулирования аттестации как одного из значимых элементов прохождения государственной гражданской службы.

В **приложениях** к диссертации представлены проект новой редакции Положения о проведении аттестации гражданских служащих, разработанные автором образцы и формы документов, необходимые при организации и проведении аттестации, а также авторский вариант аттестационного тестирования

**По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:**

**Статьи, опубликованные в ведущих  
рецензируемых научных журналах и изданиях,  
указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии**

1 Ростовцева Ю В К вопросу о принципах аттестации государственных гражданских служащих // *Право и государство: теория и практика* – 2007 – № 7 – 0,75 п л

2 Ростовцева Ю В Аттестация государственных гражданских служащих видовая классификация // *Вестник Российской правовой академии* 2007 – № 4 – 0,4 п л

3 Ростовцева Ю В Основные принципы аттестации государственных гражданских служащих // *Труды Института государства и права Российской академии наук сб ст аспирантов и стажеров Института государства и права РАН* – 2007 – № 3 – 0,75 п л

#### Другие публикации

4 Ростовцева Ю В Некоторые вопросы аттестации государственных гражданских служащих // Право и государство теория и практика – 2005 – № 8 – 0,75 п л

5 Ростовцева Ю В Актуальные проблемы проведения административной реформы в Российской Федерации // Сборник статей аспирантов и стажеров Института государства и права РАН – 2006 – № 2 – 0,7 п л

6. Ростовцева Ю В Проблемы формирования института профессионального чиновничества в Российской Федерации // Сборник тезисов выступлений Международной научно-практической конференции «Традиции и новации в российском праве» – М МГЮА, 2006 – 0,2 п л

7 Ростовцева Ю В Некоторые вопросы правового положения (статуса) государственных гражданских служащих Российской Федерации // Право и государство теория и практика – 2006 – № 7 – 1,25 п л

8 Ростовцева Ю В Проблемы проведения аттестации на государственной гражданской службе // Вторые Всероссийские Державинские чтения (Москва, 9–10 ноября 2006 года) сб ст в 8 кн – Кн 3 Проблемы административного и финансового права / отв ред Б В Россинский – М РПА МЮ РФ, 2007 – 0,3 п л

Подписано в печать 25.12.2007  
Формат 60x90 1/16 Усл печ л 1,4 Тираж 100 экз