



На правах рукописи

ПОПЛАВСКАЯ Елена Петровна

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
АТТЕСТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ**

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

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

1 400 000

Москва – 2008

Работа выполнена на кафедре административного права
Московской государственной юридической академии

Научный руководитель

заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
Попов Лев Леонидович

Официальные оппоненты:

заслуженный юрист
Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
Дугенец Александр Сергеевич

кандидат юридических наук, профессор
Побежимова Нелли Ивановна

Ведущая организация

Российская таможенная академия

Защита состоится 26 ноября 2008г в 14 00 на заседании диссертационного совета
Д 212 123 02 при Московской государственной юридической академии, г Москва, 123995,
ул Садовая Кудринская, д 9, зал заседаний Ученого совета

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской государственной
юридической академии

Автореферат разослан _____

Ученый секретарь
диссертационного совета,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор

Н А Михалева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

В результате реформы государственной службы в Российской Федерации, за последние 4-5 лет была, фактически, создана новая нормативная база, регламентирующая аттестацию государственных гражданских служащих

Так, Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» гражданская служба выделена в отдельный вид и регламентируется специальным Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

Кроме того, в ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» впервые дано понятие «прохождение государственной службы», которое включает в себя ряд процедур, в том числе аттестацию. Таким образом, аттестация названа одним из важнейших элементов понятия прохождения государственной службы

Новое законодательство требует своего теоретического осмысления и изучения правоприменительной практики. При этом необходимо отметить, что ряд вопросов, связанных с проведением аттестации остались неурегулированными, а некоторые возникли вновь

Немаловажной является и проблема коррупции на государственной службе. 31 июля 2008г Президентом РФ утвержден «Национальный план противодействия коррупции», согласно которому среди основных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции названы

- совершенствование системы и структуры государственных органов, оптимизация и конкретизация их полномочий;
- разработка системы мер, направленных на совершенствование порядка прохождения государственной службы и стимулирование добросовестного

исполнения обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне

В Национальном плане дается указание Правительству РФ предусмотреть разработку и финансирование мероприятий по созданию и использованию инновационных технологий государственного управления и администрирования, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность управленческих процессов Среди первоочередных нормативных актов, в которые предлагается внести изменения, называется и ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

Из приведенных выше положений следует, что предусмотренные Национальным планом противодействия коррупции мероприятия, не могут не отразиться на повышении профессиональных требований к государственным гражданским служащим; совершенствованию процедуры подбора и расстановки кадров на государственной службе в целях улучшения деятельности всего государственного аппарата и пресечения коррупционной деятельности. Естественно, все это повлечет совершенствование процедуры прохождения государственной гражданской службы и такого ее важнейшего элемента, как аттестация

Таким образом, необходимо отметить не только актуальность темы исследования, но и своевременность предложенных в работе изменений и дополнений в действующие нормативно-правовые акты регулирующие аттестацию государственных гражданских служащих

Проблема изучения аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации обусловлена необходимостью

- 1 проведения научно-теоретического исследования и формулирование определения государственной гражданской службы,
- 2 изучения проблем, связанных с формированием и функционированием данного института,

- 3 исследования достаточности норм административного законодательства, регламентирующего процедуру аттестации государственных гражданских служащих РФ,
- 4 разработки предложений по законодательному усовершенствованию данного института.

Представляется, что проблемы аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации связаны с существенными пробелами в научных исследованиях в данной сфере. В научной литературе не уделяется должного внимания исследованиям, связанным с аттестацией, хотя роль подобного института важна, так как связана с карьерным ростом госслужащих, кадровой политикой государственных органов и, в конечном итоге, с эффективностью деятельности органов государственной власти. Главными причинами такого положения, на взгляд автора, является несовершенство нормативно-правовой базы, четко регламентирующей данный институт, а также его недостаточная разработанность учеными.

Цель и задачи исследования.

Основной целью настоящей работы является изучение сущности, целей и задач аттестации, теоретических основ и практики прохождения процедуры аттестации гражданских служащих с момента формирования аттестационной комиссии и до проведения мероприятий по ее итогам и обжалования результатов аттестации, формирования критериев оценки государственных гражданских служащих.

Пути достижения поставленной цели конкретизируются в ряде следующих основных задач, решаемых диссертантом: дать теоретическое определение понятия аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, определить место и роль института аттестации государственных служащих в формировании кадровой политики государственных органов, рассмотреть на основе действующего законодательства особенности, структуру и содержание процедуры аттестации гражданских служащих, провести сравнительный анализ

зарубежного законодательства об аттестации для определения возможности его использования в России, исследовать проблемы реализации института аттестации государственных гражданских служащих в процессе формирования и осуществления кадровой политики государственных органов Российской Федерации

Степень научной разработанности исследования и его теоретическая основа.

Проблема аттестации государственных служащих вообще, и государственных гражданских служащих в частности, получила освещение в научной и методической литературе. Проблемы аттестации отражены в работах Д.М. Овсянко, Ю.Н. Старилова, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, А.Ф. Ноздрачева, В.М. Манохина, Ю.А. Тихомирова, В.С. Нечипоренко, А.Ф. Нуртдиновой, А.А. Гришковца, А.В. Оболонского, А.В. Беляева, В.М. Герасимова, Воробьева В.А., И.М. Гуськова, В.Н. Меньшова, В.И. Курилова, Б.М. Лазарева, В.И. Матирко, Г.Х. Попова и других.

В работах названных авторов раскрываются вопросы становления системы аттестации в России и за рубежом, цели и задачи аттестации, ее основные этапы, даются рекомендации по построению системы аттестации государственных служащих.

Менее изученными являются вопросы, касающиеся самого понятия аттестации; круга лиц, подлежащих аттестации, разработки локальных нормативных актов для ее проведения, порядка формирования и состава аттестационной комиссии, объективности, а также предмета и методов оценки деятельности государственного гражданского служащего, проведения кадровой службой государственного органа разъяснительной работы перед аттестацией, прав государственного гражданского служащего при прохождении данной процедуры. Все это затрудняет практическую реализацию процедуры аттестации государственных гражданских служащих.

в федеральных органах государственной власти и в органах государственной власти субъектов Федерации

Общетеоретической основой исследования послужили работы Ю М Козлова, Л Л Попова, Д М Овсянко, А Б Агапова, Ю Н Старилова, Д Н Бахраха, А П Алехина, К С Бельского, И А Галагапа, Г В Атаманчука и других ученых.

Объектом исследования выступают государственно-служебные отношения, связанные с возникновением, развитием, функционированием института аттестации государственных гражданских служащих федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Предметом исследования является научный анализ проблем теории, законодательства и практики аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, включающий в себя историю возникновения, понятие, внутреннее содержание, внешние формы выражения, а также значение аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации в формировании эффективной системы государственного управления

Методология и методика исследования.

Методологическую базу диссертации составляют общенаучный диалектический метод познания и связанные с ним специальные методы, адекватные специфике юридической науки анализ и синтез, исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, структурно-системный, статистический и другие

Эмпирическую базу исследования составляют данные социологических исследований, статистические материалы, практика работы аттестационных комиссий государственных органов, а также самого диссертанта в составе аттестационных комиссий федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что оно является одной из первых научных работ, в которых представлено комплексное исследование понятия и сущности аттестации государственных гражданских служащих, а также выявлены законодательные проблемы современного этапа развития данного института и предложены пути их разрешения. Раскрыты методы и способы оценки деятельности государственных гражданских служащих, выявлены пути демократизации данного процесса.

Автором сформулированы предложения по законодательному регулированию процедуры аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации. Представлены предложения по совершенствованию федерального законодательства, а также нормативно-правовых актов федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ по вопросам аттестации государственных гражданских служащих.

В диссертации сформулированы и обоснованы новые теоретические положения, практические выводы и предложения, которые и **выносятся на защиту**:

- 1 В отличие от утверждений теоретиков трудового права, сформулирован вывод о том, что аттестация государственных гражданских служащих является правовым институтом административного права.
- 2 Вывод автора о понятии и существенных признаках аттестации государственных гражданских служащих. Существенными признаками аттестации государственных гражданских служащих являются.
 - а) аттестация является обязательной процедурой для каждого государственного гражданского служащего,
 - б) она проводится в государственном органе, с которым у государственного гражданского служащего заключен служебный контракт или в другой, как правило, специализированной для этого организации,

в) объектом проверки является теоретические, практические знания и навыки служащего по занимаемой должности, а также его личностные качества, имеющие значение для прохождения государственной службы,

г) осуществляется специально создаваемыми для этого аттестационными комиссиями,

д) результатом аттестации является рекомендация руководителю государственного органа о продолжение, изменение или прекращение служебного контракта

В связи с отсутствием законодательного определения аттестации государственных гражданских служащих, автором сформулировано следующее его понятие аттестация государственных гражданских служащих - это проводимая в различных формах периодическая обязательная процедура оценки теоретических и практических знаний и навыков, личностных качеств государственного гражданского служащего, осуществляемая в установленных целях аттестационными комиссиями государственного органа, с которым у служащего заключен служебный контракт, и результатом которой является продолжение, изменение или прекращение служебного контракта

3. Предложение о классификации принципов аттестации государственных гражданских служащих. Автором предложено классифицировать принципы на общеправовые (законность, гласность) и специальные (всеобщность, периодичность аттестации, объективность оценки деятельности аттестуемого, комплексность и коллективность оценки и действенность аттестации)

4. Вывод о том, что целями аттестации государственных гражданских служащих являются.

а) определение соответствия государственного гражданского служащего занимаемой должности,

б) определение преимущественного права на замещение должности гражданской службы при сокращении должностей в государственном органе,

в) совершенствование деятельности государственных органов, в том числе по подбору, повышению квалификации и расстановке кадров, повышению эффективности управленческого труда, выявлению потенциальных возможностей государственных служащих,

г) обеспечение законности на государственной гражданской службе,

д) предупреждение и борьба с правонарушениями и коррупцией на государственной гражданской службе

5 В целях совершенствования процедуры проведения аттестации государственных гражданских служащих диссертантом сформулированы предложения, касающиеся лиц, подлежащих аттестации. Предложено п 8 ст 48 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» изложить в следующей редакции «Гражданский служащий, находящийся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, проходит, как правило, аттестацию не ранее, чем через один год после выхода из отпуска, а по его желанию – в любой момент до истечения указанного срока». Также предложено внести соответствующие изменения в Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации

6 Заключение о том, что при принятии решения о сокращении должности государственной гражданской службы в государственном органе или об изменении условий оплаты труда государственных гражданских служащих аттестация должна проводиться в обязательном порядке, а не являться правом представителя нанимателя. Исходя из этого вносится предложение о внесении соответствующих изменений в ст 48 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

7. Вывод о необходимости включения в состав аттестационной комиссии лица, имеющего психологическое образование (психолога) и внесения соответствующих изменений в п 10 ст. 48 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и п 8 Положения о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации

Данный вывод основан на том, что все гражданские служащие имеют свои индивидуальные особенности и по-разному реагируют на стрессовую ситуацию, которой является аттестация

- 8 Обоснование необходимости замены возражений аттестуемого государственного служащего на отзыв вышестоящего руководителя отчетом об исполнении им должностных обязанностей за аттестационный период с предложениями о возможности реализации своих способностей и навыков, о планировании карьеры с замечаниями о существующих препятствиях на пути должностного и профессионального роста аттестуемого, а также замечаниями и предложениями относительно деятельности самого государственного органа или его структурного подразделения
- 9 Рекомендация о праве государственного служащего на мотивированный отвод любого члена аттестационной комиссии В связи с этим рекомендовано п 10 ст 48 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дополнить следующим положением «Аттестуемый государственный гражданский служащий имеет право на мотивированный отвод любого члена аттестационной комиссии При этом аттестационная комиссия обязана рассмотреть заявление об отводе и вынести мотивированное решение, которое может быть обжаловано аттестуемым в орган по рассмотрению служебных споров »
- 10 Положение о необходимости урегулировать вопросы критериев и методов оценки деятельности государственного гражданского служащего в специальном акте, утвержденном Постановлением Правительства РФ В нем же целесообразно утвердить инструкцию по применению соответствующих критериев и методов оценки

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования Представленная диссертация является самостоятельным комплексным исследованием актуальной теоретико-прикладной проблемы аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Выводы и предложения, содержащиеся в диссертационном исследовании, могут быть использованы в научной и практической разработке проблем административного права и государственной службы, а также в ходе преподавания административного права как в целом, так и отдельных его институтов.

Содержащиеся в диссертации теоретические выводы и практические рекомендации относительно процедуры прохождения аттестации государственными гражданскими служащими также могут быть использованы для совершенствования нормативно-правовой базы Российской Федерации и ее субъектов, регламентирующей вопросы государственной гражданской службы

Апробация результатов исследования.

Апробация основных теоретических положений и выводов, изложенных в работе, проводилась в различных формах, в том числе. в учебном процессе по административному праву и государственной службе в Магаданском филиале Московской государственной юридической академии, на научно-практических конференциях и семинарах, посвященных вопросам административного права, в практической деятельности в качестве независимого эксперта в составе аттестационных комиссий государственных органов. Основные положения диссертации отражены в опубликованных автором научных статьях

Структура диссертации. Структура работы обусловлена целью, задачами и логикой изучения данной проблематики и состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения, а также списка использованных источников

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении автором обосновывается актуальность выбранной темы исследования, освещается степень ее научной разработанности и теоретико-правовая основа, определяется объект и предмет исследования, а также его цель и задачи, раскрываются его методология, эмпирическая база и научная повизна, формулируются положения, выносимые на защиту и показывается их теоретическая и практическая значимость, содержится информация об апробации полезных результатов исследования

Первая глава «Административно-правовое регулирование аттестации государственных гражданских служащих» посвящена истории становления и развития института аттестации государственных служащих, анализу правовых основ аттестации

В первом параграфе – «Понятие государственной гражданской службы», автором приводятся и анализируются точки зрения ученых прошлого и современности относительно указанного понятия

Диссертантом изложена история формирования государственной гражданской службы в России и различные точки зрения по вопросу о выделении гражданской службы как самостоятельного вида государственной службы Автор полагает, что началом формирования гражданской службы как самостоятельного вида, следует считать первую четверть XVIII века, а именно дату введение в действие акта Петра-I под названием «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины» (Далее – Табель о рангах), т е 24 января 1722 года

В советский период понятие государственной службы рассматривалось как в узком (деятельность, связанная с реализацией государственно-властных полномочий), так и в широком смысле (пробывание на должности, учрежденной государством)

Ситуация коренным образом начала меняться в 1993г, когда были опубликованы тезисы Реформы государственной службы. А 5 июля 1995г был принят федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», который содержал понятие государственной службы (не деля ее на виды) и урегулировал ряд основных вопросов в данной сфере

Однако, период радикальных перемен в России, вызванных принципиальным изменением общественных отношений, способствовал дальнейшему реформированию государственной службы

В свете административной реформы уже приняты некоторые федеральные законы ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ от 27 05 2003г, ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 07 2004г. На подходе федеральный закон «О правоохранительной службе Российской Федерации», а также ряд других законодательных и иных нормативно-правовых актов о видах государственной службы

Однако, задачами данного диссертационного исследования не являлось изучение и анализ понятия и всех проблем государственной службы, и гражданской службы в частности. Нас интересовал лишь один из институтов, регламентирующих ее осуществление, а именно институт аттестации государственных гражданских служащих. Именно поэтому, определив основные точки зрения и проблемы, существующие в сфере государственной гражданской службы, автор в дальнейшем сделал акцент на изучении и анализе такого правового института, как аттестация государственных гражданских служащих

Во втором параграфе – «**Становление и развитие института аттестации государственных служащих в России**» диссертант освещает историю появления и формирования данного института от петровского Генерального регламента 1720 г. и до наших дней.

Автор приходит к заключению, что нормативное закрепление аттестация государственных гражданских служащих фактически получила лишь в Уставе о службе гражданской 1832 года, а затем в «Положении о порядке производства в чины по гражданской службе» 1834 года

Упразднив ноябрьским декретом 1917 г гражданские чины, большевистское правительство отменило все законодательство о гражданской службе, которое разрабатывалось и обогащалось по меньшей мере два века. Однако, практика аттестации в системе кадровой работы с советскими служащими занимала достаточно важное место. После XII съезда партии, в 1923 году при Учетно-распределительном отделе ЦК были созданы комиссии по аттестации служащих важнейших государственных и хозяйственных органов.

В советский период в основу организации работы с кадрами был положен принцип номенклатуры должностей. Последний означал, что все должности государственных служащих делились по признаку старшинства на ряд групп (номенклатур), комплектование каждой из которых поручалось определенному органу (в том числе партийным организациям различного уровня) или должностному лицу.

Если говорить непосредственно об аттестации на государственной службе, то в органах государственной власти, то ее правовым началом в советский период следует считать совместное Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР, ВЦСПС, ЦК ВЛКСМ № 291 от 05.03 1987г «О введении аттестации ответственных работников аппарата советских и общественных органов», которым было утверждено Примерное положение о порядке проведения аттестации.

В начале 90-х годов принимаются и вводятся в действие нормативные акты об аттестации по отдельным видам службы на федеральном уровне.

В настоящее время вопросам аттестации государственных гражданских служащих посвящена ст. 48 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г и Указ Президента РФ

«О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» № 110 от 1 февраля 2005г

В третьем параграфе – «Правовые основы аттестации государственных гражданских служащих в Российской Федерации» автор отмечает отсутствие законодательного определения понятия аттестации государственных гражданских служащих, а также деление ее на виды.

Диссертант приводит и анализирует определения аттестации, содержащиеся в юридической литературе, отмечая их недостатки. Выделяет виды аттестации, ее цели, задачи и принципы

К существенным признакам аттестации автор относит

1) аттестация является обязательной процедурой для каждого государственного служащего (за исключением отдельных категорий служащих, установленных Законом),

2) она проводится в государственном органе, с которым у государственного служащего заключен служебный контракт или в другой, как правило, специализированной для этого организации,

3) объектом проверки является теоретические, практические знания и навыки служащего по занимаемой должности, а также его личностные качества, имеющие значение для прохождения государственной службы,

4) осуществляется периодически – один раз в три года (очередная), а внеочередная – в иные периоды, но не реже установленных для очередной аттестации,

5) осуществляется специально создаваемыми для этого аттестационными комиссиями,

6) используются разнообразные формы проведения аттестации,

7) результатом аттестации является рекомендация руководителю государственного органа о продолжении, изменении или прекращении служебного контракта, которое может сопровождаться прохождением переподготовки, повышения квалификации, стажировки или получением

дополнительного образования гражданским служащим, а также изменение условий оплаты его труда

Среди целей аттестации диссертант, раскрывая их, полагает, что основными являются. 1 определение соответствия государственного гражданского служащего занимаемой должности, 2 определение преимущественного права на замещение должности гражданской службы при сокращении должностей в государственном органе, 3 совершенствование деятельности государственных органов, в том числе по подбору, повышению квалификации и расстановке кадров, повышению эффективности управленческого труда, выявлению потенциальных возможностей государственных служащих, 4 обеспечение законности на государственной гражданской службе, в том числе соблюдение прав и свобод граждан, организаций и иных лиц, принципов государственной службы, требований к служебному поведению, соблюдение запретов и ограничений по гражданской службе; 5 предупреждение и борьба с правонарушениями и коррупцией на государственной гражданской службе

Из сказанного делается вывод о том, что под **аттестацией государственных гражданских служащих** следует понимать проводимую в различных формах периодическую обязательную процедуру оценки теоретических и практических знаний и навыков, личностных качеств гражданского служащего, осуществляемую в установленных целях аттестационными комиссиями государственного органа, с которым у служащего заключен служебный контракт, и результатом которой является продолжение, изменение или прекращение служебного контракта

Также проблемными являются вопросы, связанные с определением лиц, подлежащих аттестации

Автором выявлено противоречие по данному вопросу между федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Указом Президента РФ «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» При этом

отмечено, что подзаконный нормативно-правовой акт расширяет круг лиц, не подлежащих аттестации. Кроме того, устанавливая ограничение на прохождение аттестации некоторых категорий лиц, действующие нормативные акты, на наш взгляд, не способствуют формированию более качественной и эффективной государственной службы, так как, либо ограничивают право государственных служащих на продвижение по службе (например, беременных женщин, женщин, вышедших из отпуска по уходу за ребенком, лиц, сдавших квалификационный экзамен), либо не стимулируют их к получению дополнительных знаний, самообразованию и повышению профессионального уровня (это относится к служащим, замещающим должности «руководителя» и «помощника»)

Особо диссертант останавливается на таких категориях государственных служащих, как беременные женщины и лица, достигшие возраста 60 лет. Неурегулированным остался и вопрос об аттестации служащих, работающих по совместительству. Полагаем, что такие государственные служащие должны проходить аттестацию в общем порядке и в сроки по своей основной должности, при этом задаваемые вопросы членами аттестационной комиссии должны касаться и должности, на которой служащий работает по совместительству

Глава вторая – «Процедура аттестации государственных гражданских служащих» - посвящена непосредственно этапам проведения аттестации. В ней исследованы вопросы порядка создания аттестационной комиссии, подготовки к проведению аттестации, непосредственно прохождению аттестации и принятию решений по ее результатам, а также разработки мероприятий по ее итогам и обжалованию ее результатов.

В первом параграфе – **«Создание аттестационной комиссии»** - диссертантом исследованы проблемы формирования данного органа, участия в его работе независимых экспертов, а также уровня подготовки членов комиссии

Отмечено, что в настоящее время законодатель не уточняет ряд существенных моментов. В частности о том, является ли участие в аттестационной комиссии обязанностью лица, назначенного приказом руководителя его членом. В случае осуществления полномочий члена комиссии без дополнительной оплаты и предоставления дополнительных гарантий, данное обстоятельство можно рассматривать как возложение на гражданского служащего обязанностей, не предусмотренных его служебным контрактом, что в соответствии со ст. 24 и 29 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», дает право служащему отказаться от исполнения данных обязанностей.

Немаловажным также, на наш взгляд, является включение в состав аттестационной комиссии лиц, имеющих психологическое образование. При этом необходимо, чтобы лицо, обладающее психологическим образованием, имело возможность предварительно побеседовать с каждым гражданским служащим, подлежащим аттестации.

Неурегулированным остался и вопрос об отборе независимых экспертов для проведения аттестации. Будет ли такой отбор производиться на основе конкурса, либо останется в компетенции государственного органа, формирующего аттестационную комиссию. Полагаем, данная проблема требует дополнительной проработки.

Существенным является и то, что в статье 48 Закона о гражданской службе не предусмотрено участие в работе аттестационной комиссии представителей профсоюзной организации государственного органа. Указанное обстоятельство является явным пробелом в Законе, так как участие представителей профсоюзной организации в работе комиссии способствовало бы более объективному разрешению стоящих перед ней задач.

Во втором параграфе – «Подготовка к проведению аттестации» - рассматривается вторая стадия аттестации, от которой зависит качество юридически значимых решений, принятых по ее итогам.

На данной стадии важным является вопрос о проведении разъяснительной работы среди руководителей структурных подразделений для написания отзыва, и самих гражданских служащих для формирования у них положительного отношения к аттестации и ожидания определенных результатов от ее проведения (стимулирующий фактор) Такую работу должны проводить кадровые службы государственного органа, и она должны быть закреплена в нормативно-правовых актах, как их обязанность

Отмечается нормативная неурегулированность способа ознакомления служащих с графиком проведения аттестации, содержания отзыва на государственного служащего, значительное различие их объема и содержания в зависимости от опыта, установок и особенностей личности оценивающего, т.е. непосредственного руководителя государственного служащего

В связи с вышеизложенным, представляется логичным нормативное закрепление права инициативного (самостоятельного) представления государственным гражданским служащим отчета о проделанной работе, предложений и замечаний о возможности реализации способностей и навыков, о планировании своей карьеры, а также о существующих препятствиях на пути должностного и профессионального развития Кроме того, следует предусмотреть необходимость подготовки гражданским служащим предложений и замечаний по улучшению работы конкретного государственного органа или его подразделения.

В третьем параграфе – **«Прохождение аттестации и принятие решения по ее результатам»** - отмечаются такие проблемы указанных стадий, как отсутствие единообразных критериев оценки сложности, эффективности и результативности службы, а также единой методики такой оценки Автором приводятся и анализируются точки зрения ряда ученых на эту проблему, и предлагается использовать две системы критериев оценки государственных служащих. первая система включает в себя такие основные критерии, как профессионально-деловые; морально-психологические критерии

Вторая система состоит из лично-деловых и профессионально-должностных критериев. В практике аттестации государственных гражданских служащих возможно применение групп критериев из обеих представленных систем.

Что касается методов оценки, то автор, раскрывая их, полагает возможным использование следующих научных методов: 1. Установление стандартов и нормативов, 2. Оценка на основании письменных характеристик, 3. Оценочные шкалы, 4. Методы ранжирования; 5. Заданное распределение, 6. Оценка рабочего поведения, 7. Управление по целям как метод оценки эффективности.

Ко всем вышеприведенным методам оценки служащих необходимо разработать инструкции по их применению, типовые формы (бланки) для заполнения и рекомендовать к применению в государственных органах при подготовке к проведению аттестации. Полагаем, что такие рекомендации должны быть оформлены соответствующим постановлением Правительства РФ.

В основе аттестации лежит принцип объективности оценки деятельности аттестуемого. Однако, сложно говорить об объективности оценки профессиональных качеств аттестуемого, когда в состав аттестационной комиссии входит представитель нанимателя. Представляется, что аттестационной комиссии необходимо придать статус самостоятельного и относительно независимого органа, исключив из его состава представителей нанимателя, а обязанность по формированию и организации деятельности комиссии возложить на государственный орган по управлению государственной службой, создание которого предусматривается действующим законодательством.

Необходимо также отметить, что ни Закон о государственной гражданской службе, ни Указ об аттестации не содержат исчерпывающего перечня прав гражданского служащего, связанных с прохождением

аттестации. В частности, на наш взгляд, должно быть предусмотрено право служащего на мотивированный отвод члена аттестационной комиссии

Кроме того, неясным остается вопрос о необходимости проведения конкурса на замещение вакантной должности при понижении государственного служащего в должности по итогам аттестации. То же касается и включения в кадровый резерв, которое также должно производиться на конкурсной основе. Автор полагает, что в Указе Президента «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» № 110 от 01.02.2005г. необходимо предусмотреть, что при неудовлетворительных итогах аттестации понижение в должности осуществляется без проведения конкурса (ибо положение государственного служащего и так ухудшится). А вот для включения в кадровый резерв, на наш взгляд, проведение конкурса необходимо.

В параграфе четвертом – «Разработка мероприятий по итогам аттестации и обжалование ее результатов» - автором отмечается, что разработка мероприятий по итогам аттестации, осуществление контроля за их выполнением и обжалование результатов аттестации, пожалуй, наиболее проблематичный этап аттестации государственных гражданских служащих. А вместе с тем он, наряду с этапом принятия решения по результатам аттестации, представляет собой залог действенности аттестации государственных гражданских служащих.

Указывается, что дополнительными документами, оформляющими мероприятия по итогам аттестации, могут выступать карьерограмма, профессиограмма, должностные квалификационные характеристики служащего и др. Отмечаются проблемы, связанные с разработкой данных документов, которые негативно сказывается на карьерных перспективах гражданских служащих и лишает государственную службу притока молодых кадров.

Заключительным этапом аттестации является принятие окончательного решения руководителем государственного органа, разрешение спорных вопросов, возникающих в результате ее проведения либо по ее итогам. Результаты аттестации могут быть обжалованы гражданским служащим. При этом порядок их обжалования в законодательстве не установлен.

В соответствии с действующими нормативными правовыми актами при возникновении спорной ситуации, первоначально гражданский служащий должен попытаться урегулировать возникшие разногласия непосредственно с руководителем государственного органа. Представляется, что данное положение не применимо к спорам, связанным с аттестацией. Аттестацию государственного служащего проводит аттестационная комиссия, результатами ее руководствуется при принятии решения руководитель государственного органа. Возможность урегулирования спорных вопросов с руководителем, означала бы игнорирование работы коллегиального органа, т.е. аттестационной комиссии. Следовательно, в случае возникновения разногласий по результатам проведения аттестации, гражданский служащий должен, на наш взгляд, обратиться непосредственно в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров. В этом случае необходимо руководствоваться общими правилами рассмотрения индивидуальных служебных споров, установленными ст. 70 Закона о гражданской службе, иными федеральными законами, а порядок рассмотрения дел по служебным спорам в судах определяется также гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации.

Статья 70 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не предусматривает возможности перенесения индивидуального служебного спора в суд в том случае, когда комиссия по служебным спорам не рассмотрела его в установленный законом срок. Вместе с тем это важная мера защиты прав гражданского служащего. Представляется, что перенесение в суд служебного спора, не рассмотренного комиссией в 10-дневный срок, вполне возможно.

Необходимо также отметить, что ни Закон о государственной гражданской службе, ни Указ об аттестации не урегулировали вопрос, связанный с возможностью либо невозможностью компенсации морального вреда служащему, восстановленному в должности, если он был неправомерно уволен по результатам аттестации. По логике ст. 73 Закона о государственной гражданской службе в данном случае действуют нормы Трудового кодекса Российской Федерации, согласно которым суд, при восстановлении в должности, может взыскать денежную компенсацию морального вреда.

Немаловажным является также вопрос об установлении гарантий от возможных негативных последствий для карьеры государственного служащего в случае оспаривания им результатов аттестации. Естественно речь идет о законодательном закреплении данных гарантий. Только в этом случае мы можем говорить об аттестации, как о действенном инструменте кадровой политики.

В заключении диссертации подводятся итоги проведенного исследования, обобщаются сделанные выводы, рекомендации и предложения по совершенствованию правового регулирования аттестации государственных гражданских служащих.

Основные научные положения диссертации опубликованы автором в следующих статьях общим объемом 3,06 п.л.:

Издания, рекомендованные ВАК Минобрнауки России

- 1 Поплавская Е П Некоторые проблемные вопросы аттестации государственных гражданских служащих. // Актуальные проблемы российского права – 2008 - № 1 (6) – 0,67 п л ,
- 2 Поплавская Е П. Понятие аттестации государственных гражданских служащих // Известия Тульского государственного университета – 2008 - № 2 – 0,44 п л

Иные издания

3 Поплавская Е П О соотношении норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы / Идеи, гипотезы, поиск . Сб статей по материалам науч конф аспирантов, соискателей и молодых исследователей Север междунар ун-та – Магадан Изд. СМУ 2004 – 0,24 п л ,

4 Поплавская Е П Некоторые историко-правовые аспекты становления и развития государственной гражданской службы в России / Административное право. теория и современность Сборник научных трудов, посвященных 100-летию со дня рождения С С. Студеникина/ отв ред Л Л Попов – М . ТК Велби Изд-во Проспект 2006 – 0,34 п л ,

5 Поплавская Е П. Аттестация гражданских служащих некоторые правовые и организационные проблемы / Административная реформа и наука административного права Сборник научных трудов, посвященный 80-летию со дня рождения Ю М. Козлова – М МГЮА 2007 – 0,68 п л ,

6. Поплавская Е П Некоторые правовые и теоретические аспекты аттестации государственных гражданских служащих в Российской Федерации / Труды Магаданского филиала МГЮА. сборник научных статей и учебно-методических материалов Выпуск 2 – Магадан 2007 – 0,69 п л

13

**Заказ № 546 Объем 1 п.л Тираж 100 экз.
Отпечатано в ООО «Петроруш»
г. Москва, ул. Палиха-2а, тс г. 250-92-06
www.postator.ru**