



004613601

На правах рукописи

Исх. № 43/9/4982

от 03.11.2010 г.

Аннимова Татьяна Владимировна

**ИНСТИТУТ АТТЕСТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ
В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ**

Специальность 12.00.14 – административное право;
финансовое право; информационное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

1 8 НОЯ 2010

Москва - 2010

Работа выполнена на кафедре административного права
Московского университета МВД России.

Научный руководитель: заслуженный юрист Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент
Поспелова Людмила Ивановна.

Официальные оппоненты: заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
Мышляев Николай Прокофьевич;

кандидат юридических наук
Лисецкий Роман Миронович.

Ведущая организация: Академия экономической безопасности
МВД России.

Защита состоится 9 декабря 2010 г. в 13 часов на заседании
диссертационного совета Д 203.019.01 при Московском университете
МВД России (117997, Москва, ул. Академика Волгина, д.12).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского
университета МВД России.

Автореферат разослан « 8 » ноября 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



И. И. Лизикова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В переломный момент развития России конца XX в. произошла смена профессиональных ориентиров граждан, вызванная переходом государства с административно-командной на рыночную экономическую систему. Консервативная система государственной службы не смогла преобразоваться в соответствии с новыми экономическими условиями. Уровень оплаты труда на государственной службе стал несоизмеримо более низким по сравнению со средним уровнем в рыночном секторе экономики, методы мотивации и стимулирования труда не применились, ввиду чего состоялся массовый отток высококвалифицированных кадров с государственной службы, произошла профессиональная деформация значительной части госслужащих, снизились требования к лицам, принимаемым на службу, и действующим государственным служащим.

В настоящее время реформирование государственной службы является одним из приоритетных направлений внутренней политики государства. Оно целиком направлено на повышение эффективности государственной службы, поднятие ее авторитета, престижа в обществе. Во вступительном слове на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров в 2008 г. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев отметил: «Мы не должны скупиться при поддержке, при мобилизации лучших кадров»¹. Для достижения поставленной цели внедряются новые подходы к конкурсному отбору, квалификационным экзаменам, стимулированию труда, обучению персонала, создаются кадровые резервы, внедряется кадровый аудит. Указанные инструменты управления качеством государственной службы законодательно определены в Федеральном законе «О государственной гражданской службе в Российской Федерации». Важнейшая роль среди них отводится аттестации. Этот термин в переводе с латинского означает свидетельство, что в примене-

¹ Коммерсантъ. 2008. 24 июля. С. 4.

нии к исследуемой сфере можно определить как оценку профессиональной квалификации работника, его знаний, способностей, достижений. Несмотря на широкое применение самого термина «аттестация», законодательное закрепление его в ряде федеральных законов, легального определения аттестации нет. Возможно, это связано с отсутствием внятной государственной концепции аттестации, позволяющей решить комплекс принципиальных вопросов, относящихся к аттестации государственных служащих, без которых невозможно устранение разночтений, связанных с понятийным аппаратом, принципами, целями и задачами аттестации.

Огромная значимость для государственных служащих аттестации, в результате которой затрагиваются их служебные и личные интересы, обусловила то, что порядок и условия ее проведения были установлены федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Внутренняя связанность и обособленность норм, регламентирующих аттестационно-должностные отношения в процессе прохождения служащими государственной службы, образуют своего рода нормативный блок, что свидетельствует о существовании сложившегося правового института аттестации. Однако аттестация служащих как правовой институт содержит нормы, которые регулируют отношения в системе подинститута прохождения государственной службы. В настоящее время порядок прохождения и продвижения по службе регламентируется специальными нормативными актами. Эти акты носят отраслевой или ведомственный характер, не корреспондируются между собой, не закрепляют и определение понятия аттестации, хотя во многих случаях достаточно детально регламентируют процедуру ее прохождения, что, впрочем, как показывает практика, не исключает широчайшее административное усмотрение в аттестационно-должностных вопросах. К сожалению, ни федеральное законодательство, ни акты, регламентирующие порядок прохождения государственной службы на ведомственном уровне, не позволяют гарантировать объективную и беспристрастную оценку деятельности государственного служащего по результа-

там аттестации, однозначно связывать занятие должностей в различного уровня государственных органах с движением по служебной лестнице как результат успешного прохождения аттестации, не защищают от произвола и служебных злоупотреблений со стороны руководителей, наделенных правом давать оценку деятельности государственного служащего.

Нерешенность материально-правовых и процессуально-правовых проблем породила формальный подход к проведению аттестаций в государственных органах. Следует констатировать, что без создания нового единого процессуального порядка аттестации служащих всех видов государственной службы эффективность государственной кадровой политики будет оставаться на низком уровне.

В связи с названными обстоятельствами назрела необходимость провести научный анализ и теоретическую систематизацию действующего законодательства в указанной сфере, что позволит определиться не только с понятийным аппаратом в области аттестационных отношений, но и с проблемами их реализации.

Степень научной разработанности темы. Существующая система аттестации сложилась в результате многолетней деятельности государственных органов, решавших поставленные задачи, исходя из тех средств, административно-правовых и организационных возможностей, которые у них имелись. За все время существования государственной системы так и не сформировалось единого научного подхода к данной проблеме. Следовательно, и не было выработано единого, четкого представления о роли института аттестации в системе государственной службы.

Вопросы, в той или иной мере касающиеся темы диссертационного исследования, освещались многими учеными - теоретиками права и учеными-административистами. Отдельные общетеоретические вопросы, связанные с проблематикой проводимого исследования, нашли свое отражение в работах таких ученых, как С.С. Алексеев, А.Б. Венгеров, А.П. Корнев, С.С. Маилян,

Н.П. Мышляев, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, В.Н. Хропанюк и др.

Ряд принципиальных для проводимого исследования вопросов нашел свое отражение в работах, посвященных государственной службе, в частности в трудах Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, А.А. Гришковца, А.Ф. Ноздрачева, В.М. Мапохина, В.М. Курицына, Д.М. Овсянко, Ю.Н. Старилова, Ю.Н. Тихомирова и др. Однако в их работах вопросы, связанные с аттестацией государственных служащих, не являются предметом непосредственного изучения.

Вопросы проведения аттестации государственных служащих получили широкое освещение в работах Т.Ю. Базарова, И.В. Бизюковой, Ф.П. Величко, И.М. Гуськовой, А.Л. Журавлева, Ю.Д. Красовского, В.И. Матирко, Е.В. Магницкой, Л.И. Меньшикова, А.С. Пашкова, Л.И. Поспеловой, П.П. Сергуна и др.

Существенный вклад в изучение института аттестации внесли В.И. Курилов, Е.А. Борисова, А.В. Беляев, С.А. Калачева, Г.В. Щекин и др.

В работах названных авторов раскрываются вопросы становления института аттестации, его основные этапы, цели и задачи, даются рекомендации по построению системы аттестации государственных служащих. Следует отметить, что подходы к исследованию указанных вопросов имеют определенную традицию. В этом есть определенные плюсы, но есть и минусы, потому что целый ряд вопросов до сих пор остается без внимания в силу сложившейся традиции подходов к изучению проблем аттестации.

Несмотря на свою актуальность, проблема аттестации в современном российском праве относится к числу наименее разработанных. Так, понятие «аттестация», как было отмечено выше, упоминается часто, но законодательно закрепленного определения аттестации до сих пор не выработано. Мало изучены вопросы, касающиеся критериев оценки государственного служащего, а также административно-процессуального обеспечения процесса аттестации. До настоящего времени не усовершенствована система государственных га-

рантий служащим, успешно прошедшим аттестацию, в части продвижения по службе, зачисления в кадровый резерв, направления на учебу, не определена ответственность за организацию и проведение аттестации, реализацию решений аттестационных комиссий и т.д.

Объектом диссертационного исследования является институт административного права, регулирующий процедуру аттестации государственных служащих Российской Федерации.

Предметом исследования являются теоретические, правовые и организационные проблемы, связанные с аттестацией государственных служащих Российской Федерации; нормативные правовые акты, составляющие содержание института аттестации государственных служащих, а также эмпирические данные, характеризующие практику применения данного института.

Цель исследования – определить теоретико-понятийную базу института аттестации в административном праве, выявить и изучить причины, условия и факторы, препятствующие его эффективному функционированию, и разработка предложений по совершенствованию административно-правового и организационного обеспечения данного института.

Исходя из цели исследования в работе решаются следующие задачи:

- изучение существующих научных подходов к проблемам аттестации государственных служащих как самостоятельному правовому институту;
- исследование на основе исторического анализа этапов развития государственной службы и системы аттестации государственных служащих, а также выявление доминирующих в различные периоды времени научных подходов относительно сущности этой процедуры;
- определение на основе изучения действующего административного законодательства понятия «аттестация» и ее места в системе средств реализации кадровой политики;
- анализ отечественной и зарубежной практики проведения аттестации и разработка предложений по ее совершенствованию;

- вскрытие пробелов и «узких мест» в действующей юридической базе, а также в теоретических представлениях о правовых регламентах, регулирующих процесс аттестации;

- подготовка предложения по унификации процессуального порядка аттестации государственных служащих в системе правоохранительных органов;

- обоснование необходимости концептуального подхода к осуществлению правовых и организационных преобразований института аттестации государственных служащих.

Методика и методология исследования. Решение поставленных выше задач осуществляется в работе посредством использования общенаучных философских методов диалектического анализа реальной действительности, а также частных методов познания: логического (анализ, дедукция, индукция, аналогия и др.), исторического, социологического, сравнительно-правового, формально-логического и др. Анализ и систематизации подверглись существующие научные подходы к пониманию института аттестации в административном праве, а также достаточно большой нормативно-правовой массив, действующий в данной сфере. Использование указанных методов позволило всесторонне подойти к исследованию означенной темы.

Теоретической базой исследования послужили труды российских и зарубежных ученых и практиков в области аттестации, специальная литература по теории государства и права, административному праву и иным отраслям российского права. В диссертации проанализированы федеральные законы и иные нормативные правовые акты, регламентирующие проведение аттестации государственных служащих. Изучена практика проведения аттестации в органах внутренних дел, Федеральной таможенной службе Российской Федерации, Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации.

Эмпирическую основу исследования составили действующие в настоящее время в России федеральные законы и подзаконные нормативные акты (которые, кстати, могут расцениваться как чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества), а также нормативные акты некоторых субъектов РФ, регулирующие порядок проведения аттестации государственных служащих. В частности, в диссертации осуществлен анализ ведомственных нормативных правовых актов, устанавливающих процессуальные особенности прохождения аттестации служащих этих ведомств, регламентов работы аттестационных комиссий. Изучено более 400 аттестационных дел сотрудников органов внутренних дел и более 340 - государственных гражданских служащих.

Кроме того, в работе нашли отражение статистические сведения о результатах работы аттестационных комиссий в органах внутренних дел, Федеральной таможенной службе Российской Федерации, Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации.

Научная новизна исследования. Научная новизна диссертации определяется, прежде всего, тем, что в ней произведен комплексный анализ института аттестации государственных служащих как части административного законодательства. Проведенные ранее исследования осуществлялись с позиций анализа проблем аттестации как института трудового права.

Единство правовых и организационных основ государственной службы предполагает законодательное закрепление единого подхода не только к организации государственной службы, но и к ее основным институтам. Соответственно реализация этих институтов должна обеспечиваться федеральными законами о видах государственной службы. Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливается несколько видов государственной службы, а Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля

2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» урегулированы только вопросы аттестации государственных гражданских служащих. Процедура аттестации служащих военной и правоохранительной службы до настоящего времени законодательно не закреплена, что вызывает определенные трудности и проблемы при ее проведении. Поэтому в диссертации на основе анализа и переосмысления теоретических и организационных проблем аттестации предлагается подготовить унифицированный нормативный правовой акт, закрепляющий общие основания и новый единый процессуальный порядок аттестации служащих всех видов государственной службы. Разработка единого нормативного акта, помимо четкого, обязательного для всех ведомств закрепления сложившихся процессуальных норм в области аттестации, может повлечь за собой появление целого ряда новелл, направленных на обеспечение практической реализации аттестационных мероприятий.

В более конкретной форме научную новизну исследования отражают следующие **основные положения, выносимые на защиту.**

1. Обоснован тезис о принадлежности института аттестации к институтам административного права. В российском праве феномен аттестации имеет межотраслевой характер. Нормы института аттестации включены в несколько отраслей права. Прежде всего, это трудовое и административное право, т.е. те отрасли, которые в предмет правового регулирования включают отношения, связанные с регулированием труда работников. В российской практике сложились три типа аттестации: аттестация государственного служащего, аттестация научных и научно-педагогических работников, аттестация персонала организаций, процедура которой в настоящее время регулируется сложившейся децентрализованной, сложной, многоуровневой системой актов.

2. Уточнено понятие правового института аттестации государственных служащих, под которым следует понимать систему правовых норм, регулирующих аттестационно-должностные отношения, складывающиеся при про-

хождении государственной службы; по оценке деловых, личных и нравственных качеств служащих, результатов их труда; действенному контролю за их деятельностью; определению уровня профессиональной подготовки и соответствия служащего занимаемой должности; решению вопросов стимулирования и присвоения соответствующей квалификации, возможных перспектив карьерного роста, в целях повышения эффективности управления государством, в рамках реализации позитивного сценария развития общества.

3. Обосновано предложение о необходимости издания унифицированного нормативного правового акта, закрепляющего новый единый процессуальный порядок аттестации служащих всех видов государственной службы. Разработана структура нормативного правового акта, определяющего общие основания проведения аттестации, общие принципы аттестации, механизм аттестации, порядок проведения аттестации.

4. Выдвинуто предложение по закреплению в нормативных правовых актах, регулирующих прохождение государственной службы, механизма рассмотрения на заседаниях аттестационной комиссии фактов совершения государственными служащими административных правонарушений в целях выявления причин, способствующих их совершению, и принятия мер организационного характера, препятствующих их совершению впредь.

5. Сформулировано предложение о необходимости привлечения к ответственности представителей кадровых служб за нарушение преимущественного права служащего, зачисленного в резерв руководящих кадров по результатам аттестации, на карьерный рост и продвижение по службе.

6. Сформулировано предложение о применении кадрового аудита для оценки деятельности государственных служащих и использования его результатов при проведении аттестации, учитывая весь спектр методов оценки, позволяющих при проведении аттестации осуществлять выбор метода и способа получения информации об аттестуемом. Приводится авторская классификация и предложения по совершенствованию критериев оценки государст-

венных служащих, необходимых для объективного проведения аттестации и определения соответствия аттестуемого занимаемой должности и выполняемой работе.

Теоретическая и практическая значимость работы.

Теоретическая значимость результатов исследования предопределяется их направленностью на совершенствование административно-правового регулирования аттестации государственных служащих. Теоретические выводы исследования базируются на результатах обобщения позиций ученых по исследуемому кругу вопросов.

Практическая значимость работы определяется тем, что полученные в ходе исследования результаты могут быть использованы в деятельности кадровых подразделений государственных органов, а также служить основой научно-методической базы при подготовке проектов нормативных правовых и локальных актов, направленных на регулирование общественных отношений, складывающихся в процессе подготовки, проведения аттестации государственных служащих Российской Федерации.

Материалы диссертационного исследования **внедрены** в практическую деятельность кадровых аппаратов отдельных подразделений ГУВД по г. Москве, ГУВД по Московской области, Управления ФСКН России по Костромской области, Федеральной таможенной службы Российской Федерации, а также научно-исследовательскую деятельность Московского университета МВД России. Основные положения и выводы исследования нашли отражение в опубликованных автором статьях, они обсуждались на научно-практических конференциях.

Структура работы. Цель и задачи диссертационного исследования определили ее структуру. Диссертация включает введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, библиографический список и приложение.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования и степень научной разработанности проблемы, определяются цель, задачи, объект, предмет, научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся данные об его апробации, а также формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава диссертации - «Материально-правовая характеристика института аттестации государственных служащих» - состоит из трех параграфов и посвящена исследованию правовой природы и назначения института аттестации государственных служащих, материально-правовых признаков института аттестации, а также определению содержания и методов аттестации в системе средств реализации кадровой политики.

Первый параграф - «Правовая природа и назначение института аттестации государственных служащих» - посвящен рассмотрению общетеоретических вопросов систематизации права, природы института аттестации, истории становления и развития государственной службы, а также возникновения и развития аттестации государственных служащих.

Теоретический анализ показал, что в российском праве аттестация имеет межотраслевой характер. Обращается внимание на тот аспект, что нормы института аттестации не образуют ни одну из традиционных отраслей права, хотя и включены в несколько отраслей права. Прежде всего, это трудовое и административное право, т.е. те отрасли, которые в предмет правового регулирования включают отношения, связанные с регулированием труда работников.

Установлено, что правовой институт аттестации государственных служащих тесно связан с правовыми институтами, затрагивающими вопросы, связанные с дисциплинарной ответственностью, поощрением, трудовым договором (проблемы перевода, изменения существенных условий труда, увольнения), с профессиональной подготовкой, переподготовкой, повышением квалифика-

ции государственных служащих. Предлагается под правовым институтом аттестации государственных служащих понимать систему правовых норм, регулирующих аттестационно-должностные отношения, складывающиеся при прохождении государственной службы; по оценке деловых, личных и нравственных качеств служащих, результатов их труда; действительному контролю за их деятельностью; определению уровня профессиональной подготовки и соответствия служащего занимаемой должности; решению вопросов стимулирования и присвоения соответствующей квалификации, возможных перспектив карьерного роста, в целях повышения эффективности управления государством, в рамках реализации позитивного сценария развития общества.

В своем развитии аттестация служащих в России прошла сложный путь. В государственной системе Российской империи аттестация являлась одним из средств выяснения способностей чиновника и его пригодности к службе Отечеству.

Изучение истории возникновения аттестации государственных служащих позволило автору выделить определенные этапы развития процедуры аттестования государственных служащих.

Историко-правовой анализ государственной службы позволил автору установить, что в процессе ее развития требования к служащим кардинально менялись. Если первоначально перспектива занятия соответствующих должностей связывалась с происхождением кандидата, силой влияния его рода, то впоследствии определяющими для служебного роста становятся профессиональные качества, личная преданность, выслуга и успехи на поприще служения Отечеству.

Во втором параграфе - *«Материально-правовые признаки института аттестации государственных служащих»* - дается классификация административно-правовых норм и их краткая характеристика, рассматриваются принципы, цели, задачи, функции и виды аттестации.

При рассмотрении элементов материально-правовой составляющей института аттестации диссертант обращается к общей теории права. Отмечает,

что, как и все институты административного права, правовой институт аттестации государственных служащих включает материальные и процессуальные нормы, которые устанавливают определенные аттестационно-правовые положения, а также регулируют саму процедуру аттестации (необходимость подготовки аттестационной характеристики, сроки проведения аттестации, виды аттестационных оценок, состав комиссии, рекомендации и выводы аттестационной комиссии).

В диссертации подвергнуты детальному изучению принципы, цели, задачи, функции и виды аттестации. Принципы аттестации в нормативных документах прямо не закреплены, однако анализ литературы по вопросам аттестации и основных положений законодательства об аттестации позволяет выделить ряд принципов, характерных для института аттестации. К общеправовым принципам можно отнести законность, объективность, гласность, всеобщность, беспристрастность, коллегиальность, к специальным - обязательность аттестования, всесторонность, системность и комплексность аттестации, дифференцированный подход, периодичность проведения аттестации государственного служащего, обоснованность оценки и рекомендаций аттестационной комиссии, действенность аттестации. Данными принципами руководствуются во всех государственных и муниципальных органах, в которых проводится аттестация.

С учетом нормативных положений и позиций, обоснованных А.Я. Кибановым, Л.В. Ивановской, Е.А. Митрофановой, В.И. Шкатуллой и другими учеными, предлагается дифференцировать цели аттестации. Отмечается, что одни цели являются административными и возникают как реакция на результат оценки деятельности аттестуемого, другие - информационными, обеспечивающими потребность человека в знании оценки своего труда, третьи цели - мотивационные, преследующие личный интерес государственного служащего, подвергающегося аттестационной процедуре, результатами которой могут стать повышение или понижение по службе, награды и т.п.

Задачи аттестации предлагается рассматривать в узком и широком смысле. Аттестация в узком смысле проводится для проверки и оценки профессиональных, деловых и личных качеств служащего, установления его служебно-должностного соответствия предъявляемым требованиям к службе. В ряде нормативных правовых актов, регламентирующих аттестацию¹, определяется, что она проводится для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия государственного служащего занимаемой государственной должности государственной службы, а также для решения вопроса о присвоении государственному служащему квалификационного разряда. Из всего вышеперечисленного автор предлагает выделить две задачи аттестации, которые, на ее взгляд, можно считать основными - это установление соответствия служащего занимаемой должности (определение уровня профессиональной подготовки) и присвоение квалификационного разряда. В более широком понимании аттестация решает следующие задачи: соблюдение принципов государственной службы; обеспечение дисциплины и законности в системе государственной службы; формирование профессионального кадрового потенциала государственных органов; выявление потенциальных возможностей государственного служащего с целью продвижения его по службе; применение к государственному служащему мер ответственности и стимулирования; обеспечение реального функционирования механизма продвижения государственных служащих по служебной лестнице; поддержание стабильности в системе государственной службы; стимулирование повышения квалификации и профессионализма государственных служащих; предупреждение и пресечение правонарушений и коррупции в сис-

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 01.12.2007 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. - № 31, ст. 3215; Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. - № 6, ст. 437; Приказ МВД России от 14 декабря 1999 г. № 1038 «Об утверждении инструкции о порядке применения положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации».

теме государственной службы; выявление среди аттестуемых лиц, не соответствующих требованиям, предъявляемым к занимаемой должности, и др.

В ходе изучения практики было установлено, что аттестация выполняет несколько основных функций: политическую, экономическую, оценочную, контрольную, воспитательную, коммуникативную, организационную, информационную, итоговую. В настоящее время отмечаются возрастающие требования к некоторым процедурным моментам аттестации, например использование в процессе аттестации современных методов, приглашение экспертов и специалистов, что требует более тщательной организации данного процесса, в том числе в плане подготовки нормативной базы.

В исследовании подробно рассматривается видовая классификация аттестации, проводится разделение аттестаций на общие, персональные, плановые, внеочередные, повторные.

Это позволило автору выделить характерные черты, присущие аттестации:

а) аттестация – это деятельность по оценке кадров, осуществляемая в соответствии с определенными нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок ее проведения и процедуру;

б) заключения аттестационной комиссии носят рекомендательный характер для руководства, в контексте принятия им конкретных кадровых и управленческих решений. Несмотря на это, выводы аттестации как процедуры, носящей нормативно урегулированный характер, в том числе и законодательно, отличающейся наличием коллегиальности, гласности, всеобщности, объективности, открытости, обязательны для руководителя и он не вправе их игнорировать.

в) учитывая, что аттестация носит комплексный характер, и исходя из множественности субъектов и объектов аттестации (служащий, его непосредственный и вышестоящий руководители, аттестационная комиссия), а также заложенных в ее потенциале возможностей, для более полной и объективной оценки, предлагается применять как знания приглашенных экспертов, так и со-

временные технические средства.

В третьем параграфе - «*Содержание и методы аттестации в системе средств реализации кадровой политики*» - анализируются содержание аттестационной процедуры, методы оценки, используемые при проведении аттестации, определяется место аттестации в системе средств реализации кадровой политики и рассматривается современное состояние института аттестации.

Анализ содержания и современной практики проведения аттестации показал, что к настоящему времени в Российской Федерации сложились три ее типа: аттестация государственного служащего, аттестация научных и научно-педагогических работников, аттестация персонала организаций, которые построены на основе принадлежности к определенным сферам деятельности.

Изучение нормативной базы, регулирующей вопросы аттестации, показало, что до сих пор нет четкости в самом определении понятия аттестации, содержании аттестационных процедур, и это негативно отражается на правоприменительной практике.

В юридической литературе выдвигается двойственная трактовка аттестации в широком и узком смысле. В широком смысле аттестацию служащих следует понимать как составную часть деятельности по управлению кадровыми процессами как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. В узком понимании - это объективная и всесторонняя оценка служащих с точки зрения их соответствия задачам, решаемым персонально или в составе служебного коллектива в соответствии с требованиями должностных инструкций и нормативных положений.

Сравнительным анализом и оценкой эффективности методов установлено, что наиболее часто в практике аттестации используются: оценка по проектам, рефератам и программам; анкетирование; экспертный опрос; деловые игры; письменные контрольные работы; доклады; общие тесты способностей; личностные тесты; интервью; рейтинговый метод, метод парного сравнения и пр. При исследовании разнообразия методов оценки диссертант указывает на

необходимость их более детальной классификации и предлагает их разделение на три группы: качественные методы, количественные методы, комбинированные методы. Для оценки деятельности государственных служащих и использования полученных результатов при проведении аттестации вносится предложение применять метод «аудита персонала».

В исследовании подробно рассматривается связь аттестации с другими направлениями и видами кадровой работы. Показано, что аттестация занимает центральное место среди средств реализации кадровой политики. Это в первую очередь связано с тем, что она имеет ведущий характер и обеспечивает приоритетные направления развития кадровой системы.

Проведенный диссертантом анализ опыта Франции, Германии, США и некоторых других стран свидетельствует о том, что аттестация в этих государствах играет особую роль при замещении должностей и продвижении по службе, поскольку присвоение классификационных разрядов производится именно по результатам аттестации. В настоящее время во всем мире принципы оценки государственных служащих наполняются новым содержанием. Сегодня в большинстве стран кадры государственной службы аттестуются на основе оценки профессиональных, деловых качеств индивидов. В целом для оценки труда чиновников неважно, что они могут сделать, а важно, сколько и как они делают.

Вторая глава - *«Процессуально-правовая характеристика института аттестации государственных служащих»* - состоит из трех параграфов. В ней формулируются и обосновываются предложения, направленные на оптимизацию института аттестации.

Первый параграф - *«Процессуально-правовые нормы института аттестации государственных служащих»* - посвящен анализу современного состояния процессуальных правовых норм, рассмотрению концепций административного процесса и его структуры, а также этапов аттестационного производства.

Сопоставление различных точек зрения на административный процесс в современной науке позволило диссертанту указать на то, что административно-процессуальное законодательство не дает исчерпывающего ответа на определение содержания процесса. Было установлено, что в настоящее время сформировались несколько основных концепций, рассматривающих административный процесс как один из видов юридического процесса. В рамках «юрисдикционной» концепции административный процесс определяется как регламентированная законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения. Согласно второй концепции, получившей название «управленческой», административный процесс понимается как урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами. Административный процесс – это деятельность, в ходе осуществления которой складываются отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права.

Все вышеперечисленное указывает на то, что административный процесс имеет довольно сложную структуру. В структурном отношении административный процесс сложнее, чем уголовный и гражданский процессы, и только ему свойственна способность интенсивно пополняться новыми производствами, возникновение которых обусловлено объективными социальными потребностями. Также следует учитывать, что производства, образующие административный процесс, обладают юридическим равноправием. Иначе можно сказать, что производства административного процесса располагаются, по образному выражению В.Д. Сорокина, «параллельно» (в то время как для двух других процессов (уголовного и гражданского) в основном характерна логическая последовательность осуществления производств). Это приводит к выводу, что административный процесс является единой, целостной юридической категорией.

Его структура включает различные виды производств, а не отдельные, самостоятельные процессы.

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы аттестации государственных служащих, а также научной литературы позволил диссертанту сделать вывод, что аттестация как правовой институт, включающий в себя и материальные, и процессуальные нормы, дает основания говорить еще об одном виде производства административного процесса - аттестационном. Как всякое производство, аттестационное производство имеет свои стадии. Автором выделяются следующие основные этапы: 1) подготовка к аттестации; 2) проведение аттестации; 3) подведение итогов аттестации; 4) анализ результатов аттестации, а также дается их характеристика.

Во втором параграфе - *«Состояние и проблемы процессуально-правового регулирования института аттестации государственных служащих»* - дана оценка состояния процессуально-правового регулирования института аттестации и предлагается классификация критериев оценки государственных служащих.

Аттестация государственных служащих, как всякое ставшее правовым под воздействием материальных норм общественное отношение, урегулирована различными процессуальными нормами. Данные нормы, обеспечивая надлежащий порядок проведения аттестации, в дальнейшем способствуют должному исполнению возложенных на весь комплекс государственной службы обязанностей государственного управления, которые, в свою очередь, являются собой конгломерат общественных отношений, урегулированных соответствующими административно-процессуальными нормами.

При рассмотрении квалификационных требований, предъявляемых к государственным служащим различных видов государственной службы (государственной гражданской, военной, правоохранительной), автором дается характеристика указанных видов службы.

Особенности процесса прохождения государственной службы (проведе-

ния аттестации) убеждают, что следовало бы уделить особое внимание процессуальным нормам, подразумевая под этим организационный потенциал совершенствования правового закрепления порядка проведения аттестации и оценки аттестуемых. Успешное применение методов оценки при аттестации государственных служащих возможно лишь при наличии четко определенных критериев оценки.

В диссертации рассматривается авторская классификация и предложения по совершенствованию критериев оценки государственных служащих, необходимых для объективного проведения аттестации и определения соответствия аттестуемого занимаемой должности и выполняемой работе, и дается их краткая характеристика.

В третьем параграфе - *«Создание и реализация единого института аттестации государственных служащих в системе правоохранительных органов»* - формулируются предложения и рекомендации по совершенствованию правового регулирования института аттестации государственных служащих в системе правоохранительных органов.

В рамках совершенствования института аттестации служащих в системе правоохранительной службы диссертантом предлагается разработать единый процессуальный документ, в котором будет четко определяться процедура аттестации и стадии ее проведения. Рассматриваются стадии аттестации с подробным описанием процедурных моментов.

В работе обосновывается необходимость законодательного реформирования сложившейся децентрализованной, сложной, многоуровневой системы актов путем издания унифицированного нормативного правового акта, закрепляющего общие основания и новый единый процессуальный порядок аттестации служащих всех видов государственной службы.

В целях более полной и объективной подготовки и проведения аттестации предлагается на каждого служащего, подлежащего аттестации, завести аттестационное дело, в котором будет накапливаться вся информация о нем, а

именно: материалы предыдущих аттестаций (квалификационных испытаний), отзывы и характеристики руководителя, справки о результатах служебной деятельности, информация о поданных справках о доходах, заключение психолога, в ряде случаев заключения полиграфолога, а также любые материалы характеризующие личность аттестуемого. Это могут быть и результаты служебных проверок, и материалы о совершенных им административных правонарушениях (нарушение ПДД и пр.).

По мнению диссертанта, задачи совершенствования института аттестации государственных служащих могут быть решены путем формирования единой структуры аттестационных мероприятий в первую очередь в системе правоохранительных служб и ведомств нашей страны.

В рамках создания института аттестации служащих в системе правоохранительной службы предлагается разработать единый процессуальный документ, в котором будет четко определяться процедура аттестации и стадии ее проведения.

Подготовительная стадия. На данной стадии реализуются такие процессуальные действия, как сбор и обобщение необходимых для проведения конкретной аттестации материалов и направление их в аттестационную комиссию. Для обеспечения более полной объективной и достоверной информации на стадии подготовки к аттестации предлагается направлять всех лиц, подлежащих аттестации, для прохождения психологического тестирования, а в ряде случаев - проведения опроса с применением компьютерного полиграфа.

Стадия рассмотрения. На этой стадии проводится непосредственно само заседание аттестационной комиссии, которая исследует и оценивает все представленные материалы, характеризующие аттестуемого, а также проводит собеседование с ним для определения уровня его профессиональной подготовки.

Стадия пересмотра или обжалования. На данной стадии служащий имеет право обжаловать вынесенное в отношении него решение.

Стадия принятия и исполнения решения – стадия принятия и реализации

кадровых решений.

Исследование процедуры прохождения аттестации служащими различных видов государственной службы позволило диссертанту не только провести анализ составов аттестационных комиссий, но и дать рекомендации по их совершенствованию.

В заключении подводятся итоги исследования, обобщаются выводы и предложения диссертанта.

В приложении к диссертации приводятся разработанные автором структура положения о проведении аттестации государственных служащих (необходимость принятия данного проекта обоснована в диссертации), а также «Методические рекомендации по аттестации государственных служащих Российской Федерации».

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях:

В научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России:

1. Анисимова Т.В. О дисциплинарной ответственности сотрудников ОВД // Вестник Московского университета МВД России. 2007. № 7. С. 84-86 (0,4 п.л.).

2. Анисимова Т.В. Использование современных методов оценки персонала при аттестации государственных служащих // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 10. С. 3-4 (0,2 п.л.).

В иных изданиях:

3. Анисимова Т.В. Особенности подготовки кадров и аттестации государственных служащих Республики Беларусь и Российской Федерации в правоохранительной сфере // Сборник научных статей по материалам межгосударственной научно-практической конференции. М. : Академия экономической безопасности МВД России, 2009. С. 126-128 (0, 2 п.л.).

4. Анисимова Т.В. Зарубежный опыт аттестации государственных слу-

жащих // Сборник статей адъюнктов и соискателей Московского университета МВД России. М. : Московский университет МВД России, 2009. С. 86-89 (0,2 п.л.).

5. Анисимова Т.В. Аттестация как инструмент стратегии государства по оптимизации управления человеческими ресурсами в правоохранительных органах // Сборник научных статей научно-практической конференции молодых ученых. М. : Академия экономической безопасности МВД России, 2009. С. 94-100 (0,4 п.л.).

6. Анисимова Т.В. Институт аттестации сотрудников правоохранительных органов // Механизмы обеспечения экономической безопасности крупнейших государственных экономических и финансовых проектов России: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. М. : Академия экономической безопасности МВД России, 2009. С. 294-300 (0,5 п.л.).

7. Анисимова Т.В. О необходимости единого порядка привлечения к ответственности сотрудников правоохранительных органов за совершение ими административных правонарушений // Сборник научных статей Саратовского юридического института МВД России. Саратов, 2009. С.7-11 (0,3 п.л.).

Подписано в печать

Формат 60x90 1/16 Объем 1,0 п.л.

Тираж 85 экз. Заказ 1003

Московский университет МВД России