

На правах рукописи



БАШУРОВ Владимир Борисович

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПРОХОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ
СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.14 – административное право;
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Омск – 2017

Работа выполнена на кафедре государственного и муниципального права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского».

Научный руководитель: *Дитятковский Михаил Юрьевич,*
доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального права ФГБОУ ВО «Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского»

Официальные оппоненты: *Майоров Владимир Иванович,*
доктор юридических наук, профессор, профессор-консультант кафедры административного и финансового права Института государства и права ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет»;
Куюнова Арина Викторовна,
кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел ФГКОУ ВО «Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского»

Защита состоится 14 апреля 2017 г. в 14.00 часов на заседании объединенного совета по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук Д 999.008.03 на базе Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского, Алтайского государственного университета, Омской академии МВД России по адресу: 644065, Омск, ул. 50 лет Профсоюзов, д. 100/1, ауд. 315 (зал заседаний).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на официальном сайте ФГБОУ ВО «ОмГУ имени Ф. М. Достоевского» <http://www.omsu.ru>.

Автореферат разослан «___» _____ 2017 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

И. В. Глазунова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена тем, что дальнейшее развитие государственной гражданской службы Российской Федерации (далее – гражданская служба) невозможно без совершенствования управления кадровым составом гражданской службы и повышения качества его формирования, совершенствования системы профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации (далее – гражданские служащие), повышения их профессионализма и компетентности¹, в связи с чем особую значимость приобретают вопросы не только профессиональной мотивации гражданских служащих к непрерывному профессиональному развитию, но и совершенствования правовых механизмов прохождения гражданской службы.

Одним из многочисленных и важных вопросов, касающихся совершенствования российского административного права, является вопрос об административно-правовом регулировании прохождения гражданской службы. В зависимости от того, как решается данный вопрос, насколько нормативно регламентирован каждый из элементов прохождения гражданской службы, зависит содержание самой отрасли права, гарантии законности прохождения гражданской службы, столь необходимые для формирования качественного кадрового состава данного вида государственной службы Российской Федерации. Отношения по прохождению гражданской службы постоянно совершенствуются, а значит, нуждаются в комплексном научном осмыслении и всестороннем анализе. Актуальность темы диссертационного исследования также предопределяется тем, что в теории административного права и в законодательстве не выработано единого подхода к определению содержания понятия «прохождение службы».

Достаточно отметить, что Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ) к элементам прохождения гражданской службы относит: должностной регламент, аттестацию гражданских служащих, квалификационный экзамен (глава 9). В свою очередь, Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»³ в качестве ключевых элементов прохождения государственной службы определяет: назначение на должность, присвоение классного

¹ Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 38, ст. 5604.

² Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

³ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22, ст. 2063.

чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, аттестацию или квалификационный экзамен (ст. 12). Представленный диапазон элементов, относимых к прохождению службы, как полагаем, может быть определен в качестве основы для настоящего научного исследования и выработки предложений по совершенствованию таких элементов (процедур) прохождения гражданской службы, как назначение на должность гражданской службы, присвоение классного чина (сдача квалификационного экзамена), аттестация гражданских служащих. Их исследование не исчерпывает всего многообразия отношений по прохождению гражданской службы, которые из-за ограниченного объема работы не могут быть полно представлены в ней.

Необходимость исследования именно таких элементов прохождения гражданской службы, как назначение на должность гражданской службы, присвоение классного чина (сдача квалификационного экзамена), проведение аттестации гражданских служащих, продиктована также недостаточной разработанностью и дискуссионностью целого ряда теоретических и практических проблем. Во-первых, связанных с определением содержания прохождения гражданской службы, ее функций и принципов. Во-вторых, обусловленных значительным числом пробелов и противоречий в правовом регулировании отношений, связанных с: 1) назначением на должность гражданской службы, в том числе определением квалификационных требований для замещения должности гражданской службы, а также установлением в акте государственного органа о назначении на должность и служебном контракте условия об испытании гражданского служащего, впервые поступающего на гражданскую службу; 2) ограничением испытания от аттестации гражданских служащих ввиду тождественности их целей; 3) определением значения классного чина гражданской службы (далее – классный чин), ввиду процедурных отличий его присвоения гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы на определенный срок полномочий и без ограничения срока полномочий; 4) проведением квалификационного экзамена и аттестации гражданских служащих как схожих, но нетождественных процедур прохождения гражданской службы.

Анализ проблематики реализации вышеуказанных элементов прохождения гражданской службы позволит не только разобраться в актуальных проблемах административного права, касающихся прохождения гражданской службы и правоприменительной практики, но и выявить новые аспекты в регламентируемых правом отношениях, предметнее исследовать их особенности.

Очевидно, что сформулированные в рамках диссертационного исследования предложения по совершенствованию нормативной правовой регламентации рассматриваемых элементов прохождения гражданской службы позволят обеспечить открытость гражданской службы, повысить ее эффективность, установить понятный алгоритм действий их реализации.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. В целом гражданская служба и элементы (процедуры), связанные с ее прохождением, всегда были предметом пристального внимания ученых-юристов. Многие проблемы правового регулирования общественных отно-

шений в системе государственной службы были исследованы в работах таких известных правоведов в области административного права, как А. Б. Агапов, А. П. Алехин, Г. В. Атаманчук, И. Л. Бачило, Д. Н. Бахрах, Г. Брэбан, В. А. Винокуров, Б. Н. Габричидзе, А. Д. Градовский, А. А. Гришковец, М. Б. Добробаба, И. А. Дякина, М. И. Еропкин, Н. М. Казанцев, В. А. Козбаненко, Ю. М. Козлов, Н. М. Конин, А. П. Коренев, Э. В. Кудис, А. В. Куракин, Р. Д. Курбанов, А. В. Кудашкин, Б. М. Лазарев, Э. Г. Липатов, В. М. Манохин, А. Ф. Ноздрачев, Д. М. Овсянко, Ю. А. Розенбаум, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов, С. С. Студеникин, И. Н. Сурманидзе, Ю. А. Тихомиров, С. Е. Чаннов, А. Г. Чернявский, Ц. А. Ямпольская и др., в области трудового права – Н. Г. Александров, С. Ю. Головина, А. В. Гусев, К. Н. Гусов, Е. А. Ершова, В. М. Лебедев, Ф. М. Левиант, М. В. Лушникова, А. М. Лушников, С. П. Маврин, А. Ф. Нуртдинова, Ю. П. Орловский, А. Е. Пашерстник, В. Н. Скобелкин, О. В. Смирнов, Л. А. Чиканова, Е. Б. Хохлов и др., научные труды которых послужили общетеоретической основой исследования.

Признавая высокую научную ценность трудов и исследований указанных авторов, необходимо отметить, что комплексного исследования в области административно-правового регулирования прохождения гражданской службы на основе детального анализа теории и практики применения современного законодательства о гражданской службе, регламентирующего отношения, связанные с назначением на должность гражданской службы, присвоением классных чинов (сдачей квалификационного экзамена), аттестацией гражданских служащих, до настоящего времени не проводилось. Некоторые проблемы прохождения государственной службы освящены В. А. Винокуровым в работе «Организационно-правовые вопросы чинопроизводства при прохождении государственной службы», объект исследования которой составили общественные отношения, складывающиеся в процессе чинопроизводства, основанные на ныне не действующем законодательстве об основах государственной службы⁴. О. В. Прохоровой в диссертационном исследовании «Организационно-правовые основы прохождения государственной гражданской службы в Российской Федерации» при характеристике механизма прохождения гражданской службы основное внимание уделено содержанию таких понятий, как: должностной регламент, аттестация, квалификационный экзамен⁵, при этом ею не затронуты вопросы правовой регламентации рассматриваемых в настоящем исследовании элементов (процедур) прохождения гражданской службы. Работа И. Н. Сурманидзе «Проблемы правового регулирования прохождения государственной гражданской и муниципальной службы в Российской Федерации» основана на сравнительном исследовании правового регулирования аттестации, порядка присвоения, сохранения и лишения классных чинов гражданским служащим и квалификационных разрядов муниципальным служащим,

⁴ Винокуров В. А. Организационно-правовые вопросы чинопроизводства при прохождении государственной службы : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999.

⁵ Прохорова О. В. Организационно-правовые основы прохождения государственной гражданской службы в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007.

порядка применения мер поощрения и дисциплинарных мер⁶ и не учитывает накопленного со дня ее защиты практического опыта реализации рассматриваемых им процедур. Не представлен в ней и анализ современных изменений в законодательстве о гражданской службе, создавших новые проблемы правового регулирования отношений, связанных с присвоением классных чинов гражданским служащим, проведением аттестации, требующие теоретического осмысления и практической реализации. Ю. В. Ростовцева, Е. Н. Поплавская, С. Н. Булгаков в своих трудах акцентируют внимание на аттестации гражданских служащих, сравнительного же анализа данной процедуры прохождения гражданской службы с процедурой присвоения классных чинов на основе сдачи гражданскими служащими квалификационного экзамена ими не проводилось⁷. В работе М. М. Сумина «Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации (на примере Московской области)» дана общая характеристика правового регулирования классных чинов, порядка их присвоения государственным гражданским служащим Московской области, проанализированы процедуры аттестации и проведения конкурса, рассмотрены вопросы оплаты труда, государственных гарантий государственных гражданских служащих Московской области, виды поощрений и награждений служащих, система управления государственной гражданской службой Московской области, однако исследование проведено лишь по одному отдельно взятому субъекту Российской Федерации⁸.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью данной работы является проведение комплексного исследования административно-правового регулирования прохождения гражданской службы, разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию отдельных элементов (процедур) прохождения гражданской службы для их реализации в деятельности государственных органов.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- сформулировать понятия «прохождение гражданской службы», «административная процедура прохождения гражданской службы», определить цель, функции и принципы прохождения гражданской службы;
- выделить правовые признаки и сформулировать понятие должности гражданской службы;

⁶ Сурманидзе И. Н. Проблемы правового регулирования прохождения государственной гражданской и муниципальной службы в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киров, 2005.

⁷ См. подробнее: Ростовцева Ю. В. Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации: Правовые и организационные проблемы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Поплавская Е. П. Правовые и организационные основы аттестации государственных гражданских служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Булгаков С. Н. Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

⁸ Сумин М. М. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации (на примере Московской области) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

– исследовать особенности назначения на должность гражданской службы как основания возникновения правоотношений по прохождению гражданской службы;

– определить правовое значение классного чина, сформулировать его понятие, определить элементный состав системы присвоения классных чинов;

– исследовать проблемы правового и организационного обеспечения административной процедуры присвоения классных чинов;

– сформулировать понятие «аттестация гражданских служащих», определить цели, виды и элементный состав аттестации гражданских служащих;

– исследовать проблемы правового и организационного обеспечения административной процедуры аттестации гражданских служащих;

– на основании исследованной базы разработать предложения по совершенствованию законодательства о гражданской службе.

Объект диссертационного исследования – урегулированные нормами административного права общественные отношения по прохождению гражданской службы.

Предмет диссертационного исследования составляют доктринальные положения теории административного права в области государственной службы, в том числе гражданской службы, нормативные правовые акты, регламентирующие отдельные элементы (процедуры) прохождения гражданской службы, и правоприменительная (в том числе судебная) практика в указанной сфере.

Методология и методы диссертационного исследования. Методологической основой исследования явились технико-юридический метод комментирования, научной систематизации и доктринального толкования правовых норм с применением формальной логики. В процессе исследования применялись общеправовые, теоретические, эмпирические методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический, сравнительного правоведения), методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки).

Теоретическую базу диссертационного исследования составили идеи, концептуальные положения, научные обобщения в области государственного управления, административного права, проблем реформы и развития гражданской службы.

Диссертационное исследование основано на теоретических разработках известных ученых-юристов, специалистов в области административного права, конституционного, трудового, гражданского права и иных отраслей права, связанных с объектом и предметом исследования. В диссертации приведены труды дореволюционных и современных авторов по отдельным проблемам прохождения гражданской службы.

Нормативную базу исследования составили имеющие отношение к теме исследования положения Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, актов федеральных органов исполни-

тельной власти. Проанализировано законодательство 85 субъектов Российской Федерации, а также иные нормативные правовые акты, регламентирующие процесс прохождения гражданской службы.

Эмпирическая база исследования представлена статистическими и аналитическими материалами, материалами судебной практики, а также данными социологических исследований, в том числе проведенного автором, в ходе которого проанкетировано 306 гражданских служащих различных государственных органов, а также проведен экспертный опрос работников подразделений по вопросам государственной службы и кадров государственных органов (50 человек), изучено более 250 экзаменационных и аттестационных листов гражданских служащих, отзывов их непосредственных руководителей.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что: *во-первых*, настоящее исследование является одной из первых диссертационных работ, в которой обосновано деление отношений в сфере гражданской службы на собственно отношения по прохождению гражданской службы и иные непосредственно связанные с ними отношения;

во-вторых, обосновано содержание отношений по прохождению гражданской службы, её цель, принципы и функции;

в-третьих, представлена авторская трактовка, например, таких научных дефиниций, как «прохождение гражданской службы», «административная процедура прохождения гражданской службы», «классный чин гражданской службы», исследованы их основные признаки и отличительные черты;

в-четвертых, в диссертации раскрыты особенности правового и организационного обеспечения ключевых элементов прохождения гражданской службы, что является интересным не только в научном плане, но и может быть использовано при совершенствовании законодательства о гражданской службе и российского административного права в целом.

На защиту выносятся следующие положения.

1. Прохождение государственной службы в теории административного права и в законодательстве рассматривается как в «широком», так и «узком» значениях. Существующие подходы к определению данного понятия обусловили необходимость рассмотрения вопроса о предмете правового регулирования отношений в сфере гражданской службы. Его изучение позволило автору обосновать точку зрения о том, что предмет рассматриваемых отношений включает в себя собственно отношения по прохождению гражданской службы и иные непосредственно связанные с ними отношения по прохождению гражданской службы. При этом к числу последних автором отнесены отношения, например, связанные с поступлением граждан на гражданскую службу, с дополнительным профессиональным образованием гражданских служащих, замещением гражданскими служащими других должностей гражданской службы, государственным надзором и контролем за соблюдением законодательства о гражданской службе, разрешением индивидуальных служебных споров на гражданской службе.

Представленная классификация отношений в сфере гражданской службы также позволила автору сформулировать следующее определение понятия

«прохождение гражданской службы», которое предложено закрепить в ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ:

«Прохождение гражданской службы – это государственно-служебные отношения по осуществлению гражданским служащим профессиональной служебной деятельности на должности гражданской службы в соответствии с должностным регламентом, возникающие с момента назначения гражданского служащего на должность гражданской службы, заключения служебного контракта, сопровождающиеся присвоением гражданскому служащему классного чина (сдачей квалификационного экзамена), прохождением аттестации, а также другими обстоятельствами (событиями), предусмотренными законодательством о гражданской службе, прекращающиеся с освобождением от замещаемой должности гражданской службы и увольнением гражданского служащего с гражданской службы».

В связи с этим название главы 9 «Прохождение гражданской службы» вышеуказанного федерального закона, как не соответствующее ее содержанию, предложено автором изложить в следующей редакции:

«Глава 9. Должностной регламент, аттестация гражданских служащих, квалификационный экзамен».

2. Эффективность профессиональной служебной деятельности гражданских служащих во многом зависит от качества нормативной правовой регламентации каждого из элементов прохождения гражданской службы – административных процедур ее прохождения. Комплексное изучение проблемы о соотношении понятий «процедура» и «процесс», а также вопроса о содержании понятия «административная процедура» позволило автору:

1) выделить присущие административным процедурам прохождения гражданской службы отличительные черты, заключающиеся в том, что они: направлены на регулирование бесконфликтных отношений по прохождению гражданской службы; в силу нормативной регламентации являются формализованными правилами, ограничивающими негативное, произвольное и ничем не обусловленное усмотрение субъектов государственно-служебных отношений; содержат определенные стадии (этапы) реализации юридически значимых действий ее субъектов; носят служебный характер, т. к. выступают средством реализации основного, главного для них отношения – осуществления гражданским служащим профессиональной служебной деятельности на должности гражданской службы;

2) сформулировать следующее определение: «Административная процедура прохождения гражданской службы – это нормативно регламентированные правила последовательного осуществления юридически значимых действий уполномоченными субъектами отношений по прохождению гражданской службы, направленных на достижение определенного правового результата, оказывающего непосредственное воздействие на профессиональную служебную деятельность гражданского служащего».

3. По результатам комплексного анализа отношений в сфере гражданской службы предлагается разделить административные процедуры прохождения гражданской службы на следующие группы, предусматривающие правовое регулирование отношений по: 1) замещению должности гражданской

службы; 2) оценке профессионального уровня гражданских служащих и результатов их профессиональной служебной деятельности; 3) дополнительному профессиональному образованию гражданских служащих; 4) реализации законодательства о противодействии коррупции; 5) обработке персональных данных гражданских служащих; 6) соблюдению режима служебного времени и времени отдыха; 7) оплате труда гражданских служащих; 8) реализации основных и дополнительных государственных гарантий гражданских служащих; 9) поощрению, награждению и служебной дисциплине на гражданской службе; 10) осуществлению государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства о гражданской службе; 11) формированию комиссии государственного органа по рассмотрению индивидуальных служебных споров.

4. Законодательно закрепленный порядок, предусматривающий право представителя нанимателя устанавливать квалификационные требования к специальности, направлению подготовки, которые необходимы для замещения должности гражданской службы, юридически допускает возможность замещения должностей гражданской службы лицами, имеющими высшее образование, не всегда отвечающее должностным обязанностям. Не позволяет он при не установлении представителем нанимателя данного требования определить стаж работы по специальности, направлению подготовки, являющийся самостоятельным квалификационным требованием для замещения должности гражданской службы.

В связи с этим необходимо в ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ нормативно закрепить обязательность отражения в должностных регламентах гражданских служащих квалификационных требований к специальности, направлению подготовки, которые необходимы для замещения должности гражданской службы.

5. Должностной регламент, утверждаемый представителем нанимателя, представляет собой организационно-распорядительный документ, регламентирующий содержание и результаты профессиональной служебной деятельности гражданского служащего по замещаемой им должности гражданской службы. Учитывая, что законодательно не определена правовая форма должностного регламента, а также принимая во внимание, что им регламентируется профессиональная служебная деятельность конкретного гражданского служащего, его утверждение должно осуществляться индивидуальным правовым актом государственного органа.

В связи с этим в ст. 47 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ необходимо закрепить полномочия государственных органов по утверждению должностных регламентов именно индивидуальными правовыми актами.

6. В целях совершенствования правового механизма назначения на должность гражданской службы необходимо:

1) исключить следующие основания назначения на должность гражданской службы без проведения конкурса:

– предусмотренные ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ: назначение на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)»

в связи с его избыточностью при наличии законодательно предусмотренного основания назначения на должность гражданской службы – заключение срочного служебного контракта;

назначение на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну в связи с отсутствием объективных причин для непроведения конкурса;

– предусмотренное ч. 4 ст. 35 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ – назначение по истечении установленного срока полномочий гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы категории «руководители» или «помощники (советники)» в связи с тем, что данное основание не гарантирует гражданскому служащему, замещавшему должность гражданской службы, относящейся к одной из вышеуказанных категорий, его назначение на ранее замещаемую им должность или иную должность гражданской службы и нарушает право на равный доступ к гражданской службе иных граждан, которые могли бы выразить желание по ее прохождению;

2) ч. 2 ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ дополнить следующими основаниями назначения на должность гражданской службы без проведения конкурса:

– назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случаях его перевода на иную должность гражданской службы в том же государственном органе, либо перевода гражданского служащего на иную должность гражданской службы в другой государственный орган, либо перевода гражданского служащего в другую местность вместе с государственным органом;

– назначение гражданского служащего на нижестоящую должность гражданской службы по результатам аттестации.

7. Ввиду тождественности цели испытания гражданского служащего, устанавливаемого в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте, цели проведения аттестации гражданских служащих, реализация процедуры испытания должна осуществляться в рамках законодательно регламентированной процедуры прохождения гражданской службы – аттестации гражданских служащих в виде вступительной аттестации. При этом проведение вступительной аттестации должно осуществляться по истечении определенного актом государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебным контрактом срока прохождения гражданской службы в замещаемой должности гражданской службы, исчисленного со дня назначения гражданского служащего на данную должность.

8. Комплексное изучение проблем, связанных с присвоением классных чинов, позволило автору сформулировать следующее, отсутствующее в федеральном законодательстве, определение: «Классный чин – звание, персонально присваиваемое гражданскому служащему, в соответствии с законодательством о гражданской службе, отражающее его должностное положение и профессиональный уровень».

При этом существующие законодательные различия в присвоении классных чинов, предусматривающие, во-первых, их присвоение большинству гражданских служащих без сдачи ими квалификационного экзамена и, во-вторых, факультативный порядок (по инициативе гражданского служащего) реализации данной административной процедуры для присвоения классных чинов гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы на определенный срок полномочий, не только нарушают принцип равных условий прохождения гражданской службы независимо от должностного положения (п. 3. ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ), но и снижают мотивационную составляющую гражданских служащих к постоянному повышению ими своего профессионального уровня, снижают значение гражданской службы как профессиональной служебной деятельности. Двойственный подход к присвоению классных чинов нивелирует и само значение понятия «классный чин» как правовой категории, превращает его в показатель выслуги лет (срока прохождения в соответствующем классном чине или стажа гражданской службы), а устанавливаемый и начисляемый оклад за классный чин в выплату, тождественную ежемесячной надбавке к должностному окладу за выслугу лет (при присвоении классного чина без сдачи квалификационного экзамена).

Это обуславливает необходимость выработки и нормативного правового закрепления правила о присвоении гражданским служащим классных чинов по результатам сдачи ими квалификационного экзамена, за исключением случаев их присвоения за особые отличия в гражданской службе. Данное правило, закрепленное и в законодательстве большинства европейских стран, позволит не только придать классному чину его историческое значение – показателя должностного положения и профессионального уровня его носителя, но и создать необходимые предпосылки для карьерного продвижения гражданских служащих по лестнице классных чинов. Его практическая реализация позволит обеспечить и исполнение одного из основных принципов гражданской службы – профессионализма и компетентности гражданских служащих (п. 4. ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ).

9. В целях исключения фактов присвоения классных чинов за пределами законодательно установленных сроков прохождения гражданской службы в соответствующем классном чине необходимо путем внесения изменений в ст. 49 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ законодательно закрепить правило о проведении квалификационного экзамена для решения вопроса о присвоении гражданскому служащему классного чина не позднее, чем за один месяц до окончания срока, установленного для прохождения гражданской службы в соответствующем классном чине.

Для решения проблем, связанных с организацией проведения квалификационного экзамена, предлагается в Положении о порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня), утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля

2005 г. № 111⁹ (далее – Положение о порядке сдачи квалификационного экзамена) нормативно закрепить:

1) необходимость утверждения правовым актом государственного органа методики проведения квалификационного экзамена. Данное правило позволит не только определить подлежащие применению к гражданскому служащему методы оценки его знаний, навыков и умений (профессионального уровня), сбалансировать их с точки зрения точности, объективности и простоты, но и исключить существующий формализм в реализации данной административной процедуры, достичь цели проведения квалификационного экзамена;

2) варианты решений о результате квалификационного экзамена, фиксирующие достижение цели данной административной процедуры, предусматривающие определение:

- соответствия профессионального уровня гражданского служащего установленным показателям оценки знаний, навыков и умений и возможности присвоения классного чина;

- несоответствия профессионального уровня гражданского служащего установленным показателям оценки знаний, навыков и умений, выдача рекомендации прохождения квалификационного экзамена не ранее чем через 6 месяцев после проведения данного квалификационного экзамена.

10. В связи с тем, что аттестация от комплексной, всеобъемлющей профессиональной оценки служащих перешла к оценке результата профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, доказано, что оценка личностных и профессиональных качеств гражданского служащего не может выступать объектом аттестации, так как оценка личностных качеств гражданского служащего, например состояния его здоровья¹⁰, не может быть осуществлена ввиду недостаточной компетентности аттестационной комиссии в данных вопросах, а оценка профессиональных качеств гражданского служащего является прерогативой квалификационного экзамена. Административная процедура аттестации должна учитывать результаты квалификационного экзамена, а не подменять его, тем более что процедура аттестации нормативно не предусматривает применения каких-либо методов оценки этих качеств.

В области правового регулирования аттестации гражданских служащих также предлагается:

1) в целях исключения правовой неопределенности в установлении момента исчисления трехлетнего срока для проведения аттестации гражданских служащих и обеспечения единых правовых и организационных основ прохождения гражданской службы в ст. 48 **Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ** нормативно закрепить, что проведение первичной аттестации граж-

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 6, ст. 438.

¹⁰ Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2004. № 6.

данского служащего осуществляется через три года со дня его назначения на должность гражданской службы, последующей аттестации – через три года со дня проведения предыдущей аттестации;

2) ввиду имеющегося законодательного пробела в правовом регулировании отношений, связанных с принятием аттестационной комиссией и представителем нанимателя решений по результатам внеочередной аттестации гражданских служащих, проводимой по инициативе представителя нанимателя в связи с изменением условий оплаты труда гражданских служащих, необходимо в рамках вышеуказанной статьи Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ нормативно закрепить следующие варианты решений:

- соответствует замещаемой должности гражданской службы с изменением условий оплаты труда гражданского служащего (при проведении внеочередной аттестации);

- осуществляет профессиональную служебную деятельность с изменением условий оплаты его труда в соответствии с настоящим Федеральным законом (при проведении внеочередной аттестации);

3) в Положении о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 110¹¹ (далее – Положение о проведении аттестации):

- предусмотреть, что в решении аттестационной комиссии, предусматривающем установление соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы и рекомендации к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста, указывается должность гражданской службы, на замещение которой гражданский служащий подлежит включению в кадровый резерв;

- закрепить правило, что условие об успешном получении дополнительного профессионального образования подлежит исполнению в течение определенного срока, например одного года с момента проведения аттестации, или срока, устанавливаемого самой аттестационной комиссией.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что впервые в диссертационном исследовании осуществлен комплексный анализ основных административно-правовых процедур прохождения гражданской службы, что позволило сформулировать ряд теоретических и практических рекомендаций по их совершенствованию. Полученные данные могут быть использованы при организации дальнейших научных исследований проблем теории и практики административного права, механизмов административно-правового регулирования отношений по прохождению гражданской службы.

Практическая значимость работы определяется тем, что выводы и предложения, сформулированные в диссертации, представлены в виде конкретных практических рекомендаций. Они непосредственно могут быть использованы

¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 6, ст. 437.

в практической деятельности государственных органов по совершенствованию и упорядочению регламентации административно-правовых процедур прохождения гражданской службы. А также при разработке учебников, учебных и учебно-методических пособий, подготовке учебных планов и программ по административному праву и государственному управлению, проведении лекционных и практических занятий в высших учебных заведениях и организациях дополнительного профессионального образования.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в публикациях и выступлениях на научной конференции адъюнктов и соискателей «Преемственность и новации в юридической науке» (Омск, 28 марта 2007 г.), научно-практической конференции «Международные юридические чтения» (Омск, 18 апреля 2007 г.), Межрегиональной научно-практической конференции «Российская правовая система. Пути повышения эффективности» (Омск, 2007 г.), международной научно-практической конференции «Социально-экономические и правовые проблемы развития информационного общества» (Омск, 30 сентября 2009 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Конституция Российской Федерации: политико-экономические приоритеты» (Омск, 16 ноября 2009 г.), II Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы конституционного и административного права» (г. Абакан, май 2010 г.).

Ряд теоретических и практических положений и выводов, изложенных в работе, был использован при подготовке проектов нормативных правовых актов Омской области, иных служебных документов по вопросам прохождения гражданской службы. Результаты исследования внедрены в учебный процесс при разработке и преподавании на кафедре гражданско-правовых дисциплин Омского экономического института, на курсах повышения квалификации и профессиональной переподготовки федеральных государственных гражданских служащих и государственных гражданских служащих Омской области в ФГБОУ ВО «Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского», АНО ВО «Омский экономический институт». Некоторые подходы и предложения автора по вопросам прохождения гражданской службы вошли в рекомендации, подготовленные для государственных органов Омской области. Многие теоретические положения и выводы, содержащиеся в диссертационном исследовании, прошли апробацию в ходе участия в заседаниях конкурсных и аттестационных комиссий государственных органов Омской области.

Результаты проведенного диссертационного исследования нашли отражение в опубликованном учебно-практическом пособии «Правовое регулирование государственной гражданской службы Российской Федерации», удостоенном диплома лауреата всероссийской выставки (Москва, 2013 г.), и 18 научных публикациях.

Объем и структура работы. Объем и структура работы соответствуют цели и задачам исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка использованных источников.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, характеризуется состояние ее научной разработанности, излагаются цель и задачи диссертационного исследования, определяются объект и предмет, а также раскрываются методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы исследования, характеризуется научная новизна работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость выводов и предложений, указываются сведения об апробации результатов исследования, о структуре диссертации.

Первая глава – **«Теоретико-правовая характеристика прохождения государственной гражданской службы Российской Федерации»** – состоит из трех параграфов.

В первом параграфе – *«Прохождение государственной гражданской службы Российской Федерации: понятие, цель, функции, принципы»* – рассмотрены различные научные определения понятия «прохождение государственной службы», которое во многих доктринальных источниках рассматривается в «широком» значении – как комплекс государственно-служебных отношений по поступлению граждан на государственную службу, нахождению на службе и их прекращению. Вместе с этим понятие «прохождение гражданской службы» в науке и праве представлено в «узком» его толковании, через перечисление таких правовых категорий, как должностной регламент, аттестация гражданских служащих, квалификационный экзамен. Анализируя содержание понятия «прохождение гражданской службы», автор работы заключает, что раскрытие его содержания невозможно без классификации отношений в сфере гражданской службы на собственно отношения по прохождению гражданской службы и иные непосредственно связанные с ними отношения по прохождению гражданской службы. Из чего диссертант делает вывод, что отношения по поступлению граждан на гражданскую службу являются предшествующими собственно отношениям по прохождению гражданской службы и их содержание не должно охватываться исследуемым понятием.

На этой основе автором работы предлагается под прохождением гражданской службы понимать государственно-служебные отношения по осуществлению гражданским служащим профессиональной служебной деятельности на должности гражданской службы в соответствии с должностным регламентом. Эти отношения возникают с момента назначения гражданского служащего на должность гражданской службы, заключения служебного контракта, сопровождающиеся присвоением гражданскому служащему классного чина (сдачей квалификационного экзамена), прохождением аттестации, а также другими обстоятельствами (событиями), предусмотренными законодательством о гражданской службе, прекращающиеся с освобождением от замещаемой должности гражданской службы и увольнением гражданского служащего с гражданской службы. Данное определение понятия «прохождение гражданской службы» предложено диссертантом закрепить в ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ с одновременным изменением названия главы

9 «Прохождение гражданской службы» вышеуказанного федерального закона как не соответствующего ее содержанию.

Определяя в качестве цели прохождения гражданской службы осуществление гражданским служащим профессиональной служебной деятельности на должности гражданской службы в интересах общества и государства, автор отмечает, что эффективность данной деятельности во многом зависит от качества нормативной правовой регламентации каждого из элементов прохождения гражданской службы – административных процедур, обеспечивающих достижение цели ее прохождения. Изучение различных научных подходов к рассмотрению вопроса о соотношении понятий «**процедура**» и «**процесс**», а также о сущности и содержании административной процедуры позволило диссертанту выделить присущие административным процедурам прохождения гражданской службы отличительные черты, заключающиеся в том, что они: 1) направлены на регулирование бесконфликтных отношений по прохождению гражданской службы; 2) в силу нормативной регламентации являются формализованными правилами, ограничивающими негативное, произвольное и ничем не обусловленное усмотрение субъектов государственно-служебных отношений; 3) содержат определенные стадии (этапы) реализации юридически значимых действий ее субъектов; 4) носят служебный характер, т. к. выступают средством реализации основного, главного для них отношения – осуществления гражданским служащим профессиональной служебной деятельности на должности гражданской службы.

Это позволило автору определить административную процедуру прохождения гражданской службы как нормативно регламентированные правила последовательного осуществления юридически значимых действий уполномоченными субъектами отношений по прохождению гражданской службы, направленных на достижение определенного правового результата, который оказывает непосредственное воздействие на профессиональную служебную деятельность гражданского служащего.

При этом все административные процедуры прохождения гражданской службы, исходя из содержания регулируемых ими отношений, диссертантом разделены на группы. Представлена им и авторская классификация функций, а также принципов прохождения гражданской службы.

Во втором параграфе – «*Понятие и правовые признаки должности государственной гражданской службы Российской Федерации*» – приведены доктринальные определения должности гражданской службы, отмечены их недостатки. Проведенный анализ положений Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ позволил диссертанту выделить признаки должности гражданской службы, раскрываемые через:

1) указание на порядок учреждения должностей федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации (ст. 8);

2) целевую принадлежность должности гражданской службы – обеспечение исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность;

3) определение категорий и групп должностей гражданской службы, а также присвоение в пределах групп должностей гражданской службы классов чинов гражданской службы (ст. 9, 11);

4) установление квалификационных требований для замещения должностей гражданской службы (ст. 12).

Исследование каждого из представленных признаков должности гражданской службы позволило автору сформулировать выводы о том, что:

1) должности федеральной государственной гражданской службы подлежат учреждению не только федеральным законом или указом Президента Российской Федерации, а должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации – законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, но и правовыми актами федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации;

2) должностной регламент, определяющий пределы полномочий гражданского служащего по замещаемой им должности гражданской службы, должен утверждаться именно индивидуальным правовым актом государственно-го органа;

3) квалификационные требования:

– к специальности, направлению подготовки, которые необходимы для замещения должности гражданской службы, подлежат обязательному отражению в должностных регламентах. Без их определения в должностном регламенте невозможным является установление требования к стажу работы по соответствующей специальности, направлению подготовки;

– к профессиональным знаниям и умениям, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаемых в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности гражданского служащего его должностным регламентом, по аналогичным должностям гражданской службы в различных государственных органах не должны существенно отличаться друг от друга. Они должны носить унифицированный характер в целях создания возможности для должностного роста гражданских служащих и их профессионального развития, реализации ротации гражданских служащих, использования кадрового резерва и т. д. Этому способствовало бы внедрение на гражданской службе стандартов профессионально-служебной деятельности, аналогичных профессиональным стандартам, предусмотренным ст. 195.1 Трудового кодекса Российской Федерации¹², полномочия по утверждению порядка разработки, утверждения и применения которых диссертантом предлагается закрепить за Правительством Российской Федерации.

В третьем параграфе – «*Назначение на должность государственной гражданской службы Российской Федерации как основание возникновения правоотношений по прохождению государственной гражданской службы Российской Федерации*» – исследуются проблемы правового регулирования отношений, связанных с назначением на должность гражданской службы. Ав-

¹² Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 3.

тором проанализированы и представлены предложения по совершенствованию нормативных правовых положений, определяющих основания назначения на должность гражданской службы без проведения конкурса. Так, диссертантом обоснована позиция о необходимости исключения из ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ таких оснований назначения на должность гражданской службы без проведения конкурса, как: назначение на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)»; назначение на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну. Из ст. 35 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ предложено исключить положение, предусматривающее возможность назначения гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы категории «руководители» или «помощники (советники)» по истечении срока их полномочий, на ранее замещаемую им должность или иную должность гражданской службы, если данное условие предусмотрено срочным служебным контрактом (ч. 4). Данное правило, как отмечается диссертантом, в силу его диспозитивности не только не гарантирует гражданскому служащему, замещавшему должность гражданской службы, относящейся к одной из вышеуказанных категорий, его назначение на ранее замещаемую им должность или иную должность гражданской службы, но и нарушает право на равный доступ к гражданской службе иных граждан, которые могли бы выразить желание по ее прохождению. К тому же ранее замещаемая гражданским служащим должность гражданской службы на день истечения установленного ему срока полномочий может быть замещена другим гражданским служащим, увольнение которого, ввиду отсутствия правовых оснований, невозможно. Иная должность гражданской службы в государственном органе также может отсутствовать.

Диссертантом также доказана практическая необходимость дополнения ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ следующими основаниями назначения на должность гражданской службы без проведения конкурса: назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случаях его перевода на иную должность гражданской службы в том же государственном органе, либо перевода гражданского служащего на иную должность гражданской службы в другой государственный орган, либо перевода гражданского служащего в другую местность вместе с государственным органом (ч. 1 ст. 28 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ); назначение гражданского служащего на нижестоящую должность гражданской службы по результатам аттестации.

Назначение на должность гражданской службы связано не только с определением соответствующих правовых оснований для ее замещения, но и с изданием акта о назначении на должность гражданской службы, которым в случаях, предусмотренных законодательством, может быть определено условие об испытании гражданского служащего. Общие правила к установлению испытания на гражданской службе установлены ст. 27 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Однако проведенный диссертантом анализ федерального и регио-

нального законодательства, регламентирующего данные государственно-служебные отношения, позволил выявить ряд законодательных пробелов и противоречий, во-первых, связанных с отсутствием в вышеуказанном Федеральном законе порядка прохождения испытания. Во-вторых, полномочия по утверждению данного порядка, несмотря на наличие отдельной правотворческой практики субъектов Российской Федерации (Санкт-Петербург, Мурманская, Брянская, Оренбургская, Томская, Тульская области), не отнесены к компетенции субъектов Российской Федерации. Процедура прохождения испытания, определяющая не только организационные, но и правовые основы ее прохождения, по мнению автора, должна быть единой для федеральных гражданских служащих и гражданских служащих субъектов Российской Федерации, нормативно урегулирована федеральным законодательством. В-третьих, тождественность целей испытания и аттестации гражданских служащих обуславливает и идентичность их процедур. Это позволило автору обосновать необходимость реализации испытания в рамках административной процедуры аттестации гражданских служащих ее отдельного вида – вступительной аттестации. При этом проведение вступительной аттестации должно осуществляться по истечении определенного актом государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебным контрактом срока прохождения гражданской службы в замещаемой должности гражданской службы, исчисленного со дня назначения гражданского служащего на данную должность. Введение процедуры вступительной аттестации на гражданской службе позволит:

- 1) исключить тождественность целей двух правовых явлений;
- 2) исключить пробел в правовом регулировании отношений по прохождению испытания посредством реализации вступительной аттестации в рамках законодательно регламентированного порядка проведения аттестации;
- 3) нивелировать фактор угрозы расторжения служебного контракта до истечения срока испытания (за исключением случаев совершения гражданским служащим дисциплинарных проступков, влекущих его увольнение с гражданской службы), а также психологического давления на гражданского служащего ввиду определения его соответствия замещаемой должности гражданской службы:
 - по истечении установленного срока для проведения вступительной аттестации;
 - на основе не первичных, а итоговых результатов профессиональной служебной деятельности гражданского служащего за период, предшествующий вступительной аттестации. При этом оценка достигнутых результатов будет осуществлена коллегиальным органом – аттестационной комиссией с включением в ее состав наравне с другими членами данной комиссии независимых экспертов и представителей общественного совета при государственном органе (при его образовании при государственном органе). Это также позволит исключить существующий субъективизм в оценке результатов испытания;
- 4) документально зафиксировать как результаты профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, так и принятое на основе их оценки решение аттестационной комиссии;

5) обеспечить защиту интересов гражданского служащего и представителя нанимателя в случае рассмотрения индивидуального служебного спора.

В результате обоснования необходимости законодательного закрепления такого вида аттестации, как вступительная аттестация, диссертантом сформулированы и конкретные предложения по внесению изменений в законодательство.

Вторая глава – **«Административно-правовое регулирование присвоения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации»** – состоит из двух параграфов.

В первом параграфе – *«Классные чины государственной гражданской службы Российской Федерации: понятие, правовое значение, элементный состав системы их присвоения»* – представлены доктринальные подходы к определению понятия «классный чин», элементный состав системы их присвоения. Диссертантом отмечается, что отсутствие законодательного определения понятия «классный чин» снижает значение данной правовой категории, допускает наличие разных подходов к его присвоению гражданским служащим, что отрицательно сказывается на организации прохождения гражданской службы.

Выделив основные и дополнительные признаки классного чина, автор сформулировал его определение, под которым понимается звание, персонально присваиваемое гражданскому служащему, в соответствии с законодательством о гражданской службе, отражающее его должностное положение и профессиональный уровень.

Диссертантом отмечается, что Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, установивший факультативный порядок сдачи квалификационного экзамена для присвоения классного чина гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы на определенный срок полномочий, за исключением гражданских служащих, предусмотренных ч. 2 ст. 11 вышеуказанного Федерального закона, создал правовую неопределенность в присвоении классных чинов гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы на неопределенный срок полномочий. Данный пробел в присвоении классных чинов в порядке опережающего нормотворчества урегулирован на уровне отдельных субъектов Российской Федерации (Санкт-Петербург, Архангельская область, Приморский край, Тюменская область, Калининградская область, Ставропольский край, Вологодская область, Карачаево-Черкесская Республика, Курганская область, Камчатский край, Республика Бурятия, Иркутская область, Омская область, Чеченская Республика, город Севастополь) посредством принятия ими региональных нормативных правовых актов, предусматривающих присвоение классных чинов указанным гражданским служащим без сдачи ими квалификационного экзамена. Однако, как отмечается диссертантом, такой подход к присвоению классных чинов породил **проблему, связанную с определением профессионального уровня гражданских служащих**, с учетом которого подлежит присвоению классный чин. Формирование профессионального корпуса гражданской службы, по мнению автора, должно основываться на периодической оценке профессионального уровня гражданских служащих посредством сдачи ими

квалификационного экзамена, имеющего собственную цель и механизм реализации, отличные от процедуры аттестации гражданских служащих.

При этом диссертантом доказывается, что факультативный порядок сдачи квалификационного экзамена, предусматривающий его проведение только по инициативе гражданского служащего, указанного в ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ и тем самым допускающий возможность прохождения гражданской службы без классного чина, не направлен на усиление профессиональной составляющей гражданской службы. Осуществление профессиональной служебной деятельности данными гражданскими служащими без определения (при отсутствии их волеизъявления) их профессионального уровня, а также исключение необходимости сдачи квалификационного экзамена в отношении остальных гражданских служащих привело не только к тому, что квалификационный экзамен в государственных органах фактически не проводится, но и к установлению различных условий для прохождения гражданской службы и, как следствие, несоблюдению принципа равных условий ее прохождения независимо от должностного положения (п. 3. ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ). К тому же двойственный подход к присвоению классных чинов нивелировал значение классного чина как правовой категории. Он для большинства гражданских служащих стал отражением их выслуги лет (срока прохождения в соответствующем классном чине или стажа гражданской службы), а установление и начисление оклада за классный чин приобрели характер выплаты, тождественной ежемесячной надбавке к должностному окладу за выслугу лет.

В связи с этим диссертантом предлагается определить в качестве общего правила присвоения классных чинов необходимость сдачи всеми гражданскими служащими квалификационного экзамена, за исключением случаев, связанных с поощрением гражданских служащих за особые отличия в гражданской службе.

Продвижение гражданского служащего по иерархии классных чинов, предусматривающее его пребывание в том или ином классном чине в течение определенного нормативно установленного срока, является, по мнению автора, одним из условий его профессионального развития, соответствующего и мировой практике. В связи с чем диссертантом обосновывается необходимость установления фиксированных сроков прохождения гражданской службы в классном чине с возможностью продления данных сроков в исключительных случаях, связанных с неявкой гражданского служащего на квалификационный экзамен или признанием его не сдавшим квалификационный экзамен, привлечением гражданского служащего к дисциплинарной ответственности. Им также предлагается в ст. 49 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ закрепить правило о проведении квалификационного экзамена для решения вопроса о присвоении гражданскому служащему классного чина не позднее, чем за один месяц до окончания срока, установленного для прохождения гражданской службы в соответствующем классном чине, а также осуществлять присвоение гражданскому служащему классного чина в соответствии с замещаемой им должностью гражданской службы в пределах ка-

тегории и группы должностей гражданской службы с делением их (классных чинов) на 5 классов.

Во втором параграфе – *«Правовое и организационное обеспечение административной процедуры присвоения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации»* – анализируется административная процедура присвоения классных чинов, реализуемая посредством сдачи гражданскими служащими квалификационного экзамена.

Автором предложено рассматривать квалификационный экзамен как юридическую административную процедуру присвоения классных чинов, проводимую в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданских служащих уполномоченной на это конкурсной или аттестационной комиссией государственного органа, по результатам которой принимается решение о присвоении классного чина.

Диссертантом обосновывается, что преодоление формализма и субъективизма при проведении квалификационного экзамена и, соответственно, достижение цели квалификационного экзамена возможно только при строгом соблюдении административной процедуры присвоения классных чинов. Автором доказывается, что использование при проведении квалификационного экзамена таких методов оценки профессиональных качеств гражданских служащих, как индивидуальное собеседование и тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по замещаемой должности гражданской службы, является обязательным наряду с иными определяемыми конкурсной (аттестационной) комиссией государственного органа методами оценки. Именно совокупность применяемых методов оценки, по мнению автора, является обязательным условием проведения квалификационного экзамена. При этом методы оценки, содержащие методологические подходы, должны учитывать и особенности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, быть сбалансированными с точки зрения точности, объективности, простоты, что, по мнению диссертанта, обуславливает необходимость закрепления в Положении о порядке сдачи квалификационного экзамена правила об утверждении правовым актом государственного органа методики проведения квалификационного экзамена. Данная методика должна содержать и конкретные показатели оценки профессионального уровня гражданского служащего, не только основанные на общетеоретических подходах, но и учитывающие особенности соответствующей категории и группы должностей, к которым относится должность гражданской службы, замещаемая гражданским служащим, продолжительность службы экзаменуемого лица в предыдущем классном чине и замещаемой должности гражданской службы.

В целях совершенствования административной процедуры присвоения классных чинов, реализуемой посредством сдачи гражданскими служащими квалификационного экзамена, автором работы также предложено в ст. 49 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ предусмотреть:

1) ответственность гражданского служащего за неявку (за исключением уважительных причин) на квалификационный экзамен, а также при его отказе пройти квалификационный экзамен;

2) варианты решений уполномоченной аттестационной (конкурсной) комиссии, направленные на фиксирование результата достижения цели квалификационного экзамена, а именно:

- соответствие профессионального уровня гражданского служащего установленным показателям оценки знаний, навыков и умений и возможности присвоения классного чина;

- несоответствие профессионального уровня гражданского служащего установленным показателям оценки знаний, навыков и умений, выдача рекомендации прохождения квалификационного экзамена не ранее чем через 6 месяцев после проведения данного квалификационного экзамена.

Третья глава – **«Административно-правовое регулирование аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»** – состоит из двух параграфов.

В первом параграфе – *«Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации: понятие, цели, виды, элементный состав ее проведения»* – приводятся определения аттестации, содержащиеся в справочной и юридической литературе. На основе их анализа, а также законодательства о гражданской службе диссертантом делается вывод о том, что аттестация гражданских служащих от комплексной, всеобщей профессиональной оценки служащих перешла к оценке результата их профессиональной служебной деятельности с отнесением вопросов определения профессионального уровня гражданских служащих (оценки их знаний, навыков и умений) к цели квалификационного экзамена.

Диссертантом выделены цели аттестации, виды аттестации, включая вступительную аттестацию, определен элементный состав данной административной процедуры, а также предложено определение аттестации. Аттестация гражданских служащих – это периодическая административная процедура, проводимая аттестационной комиссией государственного органа в целях определения соответствия (несоответствия) гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы на основе оценки достигнутых им результатов профессиональной служебной деятельности за аттестационный период, установления возможности замещения им вышестоящей должности гражданской службы, по результатам которой принимается законодательно установленное решение, в том числе направленное на должностное продвижение гражданского служащего.

Анализ правового регулирования отношений по проведению аттестации гражданских служащих обнаруживает наличие ряда проблем.

Так, автором отмечается, что правило о проведении аттестации один раз в три года требует своего уточнения, так как оно не определяет сроки проведения первичной аттестации гражданского служащего по замещаемой им должности гражданской службы со дня его назначения на данную должность. В связи с этим диссертантом предложено внести изменение в ч. 4 ст. 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, изложив предложение первое в следующей редакции: «Первичная аттестация гражданского служащего проводится через три года со дня его назначения на должность гражданской

службы, последующая – через три года со дня проведения предыдущей аттестации.».

Ввиду законодательного пробела диссертантом обосновывается необходимость нормативного закрепления отдельных вариантов решений, принимаемых аттестационной комиссией по результатам внеочередной аттестации, проводимой по решению представителя нанимателя после принятия им в установленном порядке решения об изменении условий оплаты труда гражданских служащих, предлагаются конкретные формулировки по изменению законодательства в данной части.

Автором также отмечается, что оценка личностных и профессиональных качеств гражданского служащего не может выступать в качестве объекта аттестации. Им доказывается, что оценка данных качеств гражданского служащего характеризуется исключительным субъективизмом, так как члены комиссии, тем более независимые эксперты и представители от общественного совета (при его наличии при государственном органе), не могут настолько глубоко знать личные и профессиональные качества гражданского служащего, чтобы оценивать их. К тому же оценка личностных качеств гражданского служащего, согласно абз. 6 п. 10 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»¹³ предполагает определение, например, состояния здоровья гражданского служащего, наличия необходимого уровня образования, опыта работы по данной специальности, в данной отрасли. Их оценка, с одной стороны, объективно не может быть осуществлена аттестационной комиссией, например, ввиду ее некомпетентности в вопросах состояния здоровья гражданского служащего. С другой стороны, оценка уровня образования, опыта работы, является частью оценки соответствия квалификационным требованиям для замещения должности гражданской службы. Оценка же профессиональных качеств гражданского служащего, по мнению диссертанта, является прерогативой квалификационного экзамена. Им обосновывается, что административная процедура аттестации должна учитывать результаты квалификационного экзамена, а не подменять его, тем более что процедура аттестации нормативно не предусматривает применения каких-либо методов оценки этих качеств.

Наиболее объективной, по мнению диссертанта, является оценка профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. Автором приводятся и анализируются точки зрения ученых на проблемы, связанные с оценкой сложности выполняемой гражданским служащим работы, определением ее эффективности и результативности, установлением степени участия гражданского служащего в решении поставленных перед соответствующим подразделением (государственным органом) задач. Обосновывается необходимость оценки при проведении аттестации именно достигнутых гражданским

¹³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2004. № 6.

служащим результатов его деятельности за аттестационный период на основе представленных в аттестационную комиссию документов.

Во втором параграфе – *«Правовое и организационное обеспечение административной процедуры аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»* – представлены отдельные проблемы правового и организационного характера, связанные с реализацией каждого из этапов административной процедуры аттестации гражданских служащих.

Их анализ позволил диссертанту представить следующие предложения по совершенствованию административной процедуры аттестации гражданских служащих, подлежащие отражению в Положении о проведении аттестации:

- 1) исключить необходимость отражения в правовом акте государственного органа о проведении аттестации положения о составлении списков гражданских служащих, подлежащих аттестации, так как указанные списки гражданских служащих являются составной частью графика проведения аттестации, утверждаемого правовым актом государственного органа;
- 2) предусмотреть ежегодное издание правового акта о проведении аттестации не позднее чем за две недели до наступления календарного года и доведение его до сведения каждого гражданского служащего, подлежащего аттестации, не менее чем за месяц до начала аттестации;
- 3) дополнить правилом, предусматривающим, что сведения о выполненных гражданским служащим поручениях и подготовленных им проектах документов за аттестационный период, прилагаемые к аттестационному отзыву, формируются не только на основе годовых отчетов о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, но и отчета за аттестационный период при проведении вступительной аттестации;
- 4) предусмотреть, что порядок, форма и сроки представления вышеуказанных отчетов устанавливаются правовым актом государственного органа;
- 5) установить, что ознакомление аттестуемых гражданских служащих с представленными аттестационными отзывами осуществляется аттестационной комиссией;
- 6) установить, что представление аттестуемым гражданским служащим в аттестационную комиссию дополнительных сведений о своей профессиональной служебной деятельности за аттестационный период, заявления о своем несогласии с представленным аттестационным отзывом или пояснительной записки на аттестационный отзыв непосредственного руководителя осуществляется не позднее чем за один рабочий день до проведения заседания аттестационной комиссии;
- 7) предусмотреть, что в решении аттестационной комиссии, предусматривающем установление соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы и рекомендации к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста, указывается должность гражданской службы, на замещение которой гражданский служащий подлежит включению в кадровый резерв;
- 8) закрепить правило, в соответствии с которым условие об успешном получении дополнительного профессионального образования подлежит исполнению в течение определенного срока, например одного года с момента проведения аттестации или срока, устанавливаемого самой аттестационной комиссией;
- 9) предусмотреть подготовку и направление

представителю нанимателя в составе материалов аттестации заключения аттестационной комиссии, направленного на совершенствование деятельности государственного органа.

В **заключении** в обобщенном виде сформулированы основные выводы и результаты диссертационного исследования.

Основные научные результаты диссертации опубликованы в следующих научных изданиях:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации

1. *Башуров, В. Б.* Правовые коллизии чиновпроизводства государственных гражданских служащих Российской Федерации / В. Б. Башуров // Современное право. – 2008. – № 5(1). – С. 51–56 (0,46 п.л.).

2. *Башуров, В. Б.* Место служебного контракта в установлении государственно-служебных правоотношений на государственной гражданской службе Российской Федерации / В. Б. Башуров // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2011. – № 1. – С. 58–63 (0,70 п.л.).

3. *Башуров, В. Б.* Основные элементы системы присвоения, сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации / В. Б. Башуров // Современное право. – 2011. – № 9. – С. 32–38 (0,76 п.л.).

4. *Башуров, В. Б.* Правовое регулирование административно-процедурных отношений по присвоению классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации / В. Б. Башуров // Современное право. – 2011. – № 10. – С. 79–85 (0,77 п.л.).

5. *Башуров, В. Б.* Отграничение квалификационного экзамена от аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации / В. Б. Башуров // Современное право. – 2011. – № 11. – С. 82–88 (0,86 п.л.).

6. *Башуров, В. Б.* Проблемы правового регулирования отношений, связанных с установлением и исполнением условия об испытании государственного гражданского служащего Российской Федерации / В. Б. Башуров, М. Ю. Дитятковский // Юридический мир. – 2016. – № 8. – С. 25–28 (0,47 п.л.) **(соавторство не разделено)**.

7. *Башуров, В. Б.* Назначение на должность государственной гражданской службы Российской Федерации: проблемы правового регулирования / В. Б. Башуров, М. Ю. Дитятковский // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 7. – С. 55–59 (0,46 п.л.) **(соавторство не разделено)**.

Монография

8. *Башуров, В. Б.* Присвоение классных чинов государственной гражданской службы. Административно-правовой аспект. Монография / В. Б. Башуров // LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG. Saarbruen. Germany, 2012. – 104 с. (5,44 п.л.).

Статьи в иных изданиях:

9. *Башуров, В. Б.* Организационные проблемы аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации / В. Б. Башуров // Международные юридические чтения. Материалы научно-практической конференции (Омск, 18 апреля 2007 г.). Ч. 2. Омский юридический институт. – Омск, 2007. – С. 89–94 (0,29 п.л.).

10. *Башуров, В. Б.* Подготовительная стадия процедурного процесса аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации / В. Б. Башуров // Российская правовая система. Пути повышения эффективности. Материалы Межрегиональной научно-практической конференции. Омский экономический институт. – Омск, 2007. – С. 15–19 (0,24 п.л.).

11. *Башуров, В. Б.* К вопросу о конституционном разграничении полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере государственной гражданской службы / В. Б. Башуров // Конституция Российской Федерации: политико-экономические приоритеты: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Омск, 16 ноября 2009 г.). – Омск, 2009. – С. 169–177 (0,51 п.л.).

12. *Башуров, В. Б.* Некоторые правовые и организационные вопросы создания комиссии по рассмотрению и разрешению индивидуальных служебных споров на государственной гражданской службе / В. Б. Башуров // Преемственность и новации в юридической науке. Материалы научной конференции адъюнктов и соискателей (28 марта 2007 г.). Вып. 3. Омская академия МВД России. – Омск, 2007. – С. 167–170 (0,18 п.л.).

13. *Башуров, В. Б.* Определение понятия и правовые признаки государственного гражданского служащего РФ в правовой доктрине и законодательстве РФ / В. Б. Башуров // Социально-экономические и правовые проблемы развития информационного общества: Материалы международной научно-практической конференции 30 сентября 2009 г. : в 5 т. 4. АНО ВПО «Омский экономический институт». – Омск, 2009. – С. 31–35 (0,21 п.л.).

14. *Башуров, В. Б.* Правовое значение классного чина государственной гражданской службы Российской Федерации / В. Б. Башуров // Актуальные проблемы конституционного и административного права: сборник материалов II Всероссийской научно-практической конференции, г. Абакан, май 2010 г. / под науч. ред. Д. Б. Сергеева. – Абакан, 2011. – С. 4–7 (0,24 п.л.).

15. *Башуров, В. Б.* Понятие должности государственной гражданской службы Российской Федерации / В. Б. Башуров // Инновационное образование и экономика. 2015. – Т. 1. – № 20 (20). – С. 71–74 (0,30 п.л.).

16. *Bashurov, Vladimir.* Defining the Notion «Class Ranks in Public Administration of Russian Federation // Aktuelle Forschungsarbeiten von russischen Wissenschaftlern. Sammelband der Beiträge von den Angehörigen Omsker Hochschulen. – München, 2011. – 149–152 (0,18 п.л.).

Учебно-практическое пособие и методические рекомендации:

17. *Башуров, В. Б.* Правовое регулирование государственной гражданской службы Российской Федерации: учебно-практическое пособие для студентов всех форм обучения специальности 030501 Юриспруденция, направления подготовки 030500 Юриспруденция / В. Б. Башуров, О. Н. Князева ; под общ. ред. В. Б. Башурова. – Омск : ОмЭИ, 2010. – 140 с. (5,25 п.л.) (соавторство: В. Б. Башуров – глава 1, глава 2 параграфы 2, 3 (4,75 п.л.); О. Н. Князева – глава 2 параграф 1 (0,5 п.л.).

18. Методические рекомендации по проведению аттестации государственных гражданских служащих Омской области / разраб. В. С. Артюхов, В. Б. Башуров. – Омск : ОмГПУ, 2008. – 32 с. (0,57 п.л.) (соавторство не разделено).

19. Методические рекомендации по проведению квалификационного экзамена государственных гражданских служащих Омской области / разраб. В. С. Артюхов, В. Б. Башуров. – Омск : ОмГПУ, 2008. – 28 с. (1,32 п.л.) (соавторство не разделено).

Подписано в печать 19.01.2017. Формат 60×84/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Печ. л. 2,0. Уч.-изд. л. 2,0

Тираж 150 экз. Заказ Б-192

Издательство ОмГПУ.

Отпечатано в типографии ОмГПУ,

Омск, наб. Тухачевского, 14, тел./факс (3812) 23–57–93

