

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Алтайский филиал

Направление подготовки 40.03.01 Юриспруденция
Образовательная программа: Государственно-правовой профиль

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(бакалаврская работа)**

**Правовое регулирование аттестации и конкурса на замещение вакантной должности
государственной гражданской службы Российской Федерации**

Автор:

обучающийся группы 3164
очной формы обучения

_____/ Акимцева Е.С.
(подпись) (ФИО)

Руководитель:

Должность, ученая степень, ученое
звание: заведующий кафедры
трудового и предпринимательского
права, к.ю.н., доцент

_____/ Минкина Н.И.
(подпись) (ФИО)

Барнаул 2020 г.

Допустить к защите:
Заведующий кафедрой

_____ Н.Н. Макеев
(подпись)

Дата защиты « » _____ 20__ г.

Оценка после защиты _____

Протокол заседания ГЭК № _____ № _____

Секретарь ГЭК _____
(подпись) (расшифровка подписи)

Выпускная квалификационная работа (бакалаврская работа) выполнена на 85 страницах

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Конкурс как основной механизм поступления на государственную гражданскую службу.....	8
1.1 Определение и сущность конкурса на государственной службе....	8
1.2 Принципы и этапы проведения конкурса на замещение должности гражданской службы	13
1.3 Компетенции гражданского служащего при конкурсном отборе на вакантную должность.....	24
Глава 2. Правовая характеристика аттестации на государственной гражданской службе.....	36
2.1 Понятие аттестации на государственной гражданской службе и его сравнительный анализ с аттестацией работников в трудовом праве.....	36
2.2 Правовое регулирование аттестации на государственной гражданской службе.....	48
Заключение.....	69
Список использованных источников и литературы.....	73

Введение

Одним из обязательных признаков государства, как самостоятельного института, является наличие публичного аппарата власти, который состоит из звеньев - органов государственной власти. Эффективное развитие, успешная внутренняя и внешняя политика государства, рост экономики все это зависит от качественной и продуктивной работы органов государственной власти в лице ее отдельных представителей - государственных гражданских служащих.

Анализ материалов посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, Указов Президента и Постановлений Правительства с 2012 по 2018 годы позволяет нам говорить о том, что на сегодняшний день сложилась негативная тенденция нехватки квалифицированных кадров. В одном из своих посланий Президент Российской Федерации заявил о том, что Россия на современном этапе как никогда нуждается в квалифицированных кадрах, их дефицит на рынке труда приводит к значительным потерям для российской экономики.

Решение задач об определении уровня квалификации работника возможно путем совершенствования систем и методов руководства компанией, создание новых возможностей для раскрытия творческого и профессионального потенциала работников, рациональной организации труда, а также повышение в организации уровня дисциплины, компетентности и т.д.

Все перечисленные факторы можно отнести и к государственной гражданской службе, где профессионализм и компетентность государственных гражданских служащих выступает ключевыми критериями доверия общества ко всему аппарату государственной власти в целом.

Главными механизмами оценки квалификации государственных гражданских служащих выступают конкурс и аттестация. Конкурс является первичной ступенью оценки профессиональных и деловых качеств лица, претендующего на вакантную должность, аттестация же позволяет оценить работу каждого госслужащего по прошествии определенного времени службы в органах власти.

В Российской Федерации вопросы конкурса и аттестации регулируются Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указами Президента РФ от 1 февраля 2005 № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» и № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации». Регулирование государственной гражданской службы находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, поэтому вопросы конкурса и аттестации находят свое отражение в региональном законодательстве и ведомственных актах.

Актуальность конкурса и аттестации обуславливается их значимостью в процессе функционирования государственной гражданской службы, но, несмотря на данный факт, законодательство содержит большое количество пробелов относительно процессов их проведения.

К неурегулированным вопросам можно отнести отсутствие законодательно закрепленных понятий «конкурс» и «аттестация», их целей, задач и принципов проведения. Спорными остаются вопросы о составе конкурсных и аттестационных комиссий, методике оценки кандидатов на должность и аттестуемых лиц, сроков и механизмов обжалования результатов конкурса и аттестации.

Все эти факторы приводят к разрозненной правоприменительной практике, дела данной категории являются сложными в доказывании и протяженными по времени, поэтому к моменту оглашения судебного решения вопрос об актуальности обжалования решений конкурса или аттестаций утрачивает свое былое значение.

Целью данной работы является комплексное научно-практическое изучение конкурса и аттестации как основных кадровых механизмов государственной гражданской службы.

Достижение данной цели возможно путем реализации таких видов задач:

1. определение сущности конкурса и аттестации на государственной службе;
2. изучение принципов и этапов проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, а так же процедуры аттестации в процессе прохождения гражданской службы;
3. анализ компетенции гражданского служащего при конкурсном отборе на вакантную должность, а также методики проведения аттестации гражданских служащих в органах государственной власти.

Объектом выпускной квалификационной работы являются общественные отношения, возникающие в процессе конкурса и аттестации как главных механизмов оценки профессионализма и компетентности на гражданской службе.

Предметом исследования стали нормы законодательства РФ, правовая доктрина и судебная практика, связанная с регулированием вопросов о проведении конкурса и аттестации на гражданской службе.

При написании данной работы были использованы следующие методы: метод анализа и аналогии различных правовых актов, индукции и дедукции, исторический метод помог отследить и отобразить развитие научной мысли о становлении института «конкурса» и «аттестации» в гражданской службе.

В работе были использованы работы следующих авторов А.Б. Бельярской, А.М. Беляева, В.Г. Васильева, А.Б. Воробьева, С.Г. Еремина, С.А. Ивановой, Е.В. Кирильчика, Л.В. Зайцевой, М.В. Преснякова и др.

Нормативно-правовую базу составили следующие правовые акты: действующая Конституция Российской Федерации, Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.), ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих», а так же

законы субъектов РФ о государственной гражданской службе в конкретном субъекте и ведомственные акты.

При написании работы использовались материалы судебной практики, а именно, правовые позиции Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, решения судов общей юрисдикции. Необходимо отметить, что в настоящий момент в судебной практике, как Конституционного Суда РФ, так и Верховного Суда РФ не имеется новых правовых позиций по вопросам конкурса и аттестации государственных гражданских служащих, последний актуальный обзор датирован 2016 годом.

Автор данной работы в рамках изучения отдельных аспектов настоящей темы ВКР принимала участие в ряде научных мероприятий. В период с 8 по 12 апреля 2019 года - в XXVI Международной конференции студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов», которая проходила в МГУ имени М.В. Ломоносова г. Москва (доклад на тему «Необходимость правового регулирования аттестации работников» опубликован в Сборнике материалов Международной конференции «Ломоносов», 2019). 16 апреля 2019 года приняла участие в XII Межрегиональной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов «Россия в XXI веке: Стратегия и тактика социально-экономических, политических и правовых реформ» (тема выступления: «Необходимость правового регулирования аттестации работников», доклад опубликован в сборнике: «Россия в XXI веке: стратегия и тактика социально-экономических, политических и правовых реформ: материалы XII межрегиональной научно-практической конференции студентов, магистрантов и аспирантов (16 апреля 2019 года)»).

Также автор работы принимала участие в XXI городской научно-практической конференции молодых ученых «Молодежь-Барнаулу» с 5 по 22 ноября 2019 года (доклад по теме: «Актуальные вопросы о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы», рекомендован к публикации). Кроме того, стала победителем и лауреатом заочного тура Всероссийского конкурса на лучшую научную работу студентов

и школьников по гуманитарным наукам «Веление времени», г. Москва (тема научной работы: «Актуальные вопросы об аттестации работников: проблемы и пути решения»).

Данная работа состоит из введения, двух глав, разделенных на параграфы, заключения и списка использованных источников и литературы.

Глава 1. Конкурс как основной механизм поступления на государственную гражданскую службу

1.1 Определение и сущность конкурса на государственной службе

Конкурс на замещение вакантной должности является главным правовым механизмом поступления на государственную гражданскую службу в Российской Федерации. Сущность конкурса и процедура его проведения являются сложным, многоаспектным понятием, поэтому в настоящем параграфе конкурс будет рассмотрен с нескольких позиций: в научной правовой литературе и с точки зрения законодательства.

Если рассматривать развитие теоретических знаний о конкурсе, как способе избрания и назначения на должность, то в советский период конкурс, как правило, рассматривался как альтернатива процедуре выборов.

Так, например, позиция Ю.А. Розембаума состоит в том, что отнесение конкурса к разновидности выборов позволит ему в последующем развиваться как демократическое направление отбора кандидатов на должность и формирования аппарата кадров¹.

В работах Ю.М. Козлова встречается мнение о том, что развитие выборного способа избрания на должность неминуемо поставит вопрос о расширенном использовании конкурсного порядка комплектования кадров, так как проведение конкурса – это и есть выборы².

Противоположное мнения – это позиция о том, что конкурс не есть выборы и их отождествление является грубой ошибкой. Поскольку данные способы имеют только один общий признак – процедуру принятия решения вопроса (коллегиальность, голосование и т.д.)³.

В современной юридической литературе так же присутствуют множество трактовок о сущности «конкурса». Например, ученые Гапоненко А.Л., Зайцева

¹Романова Д.В. Конкурсный отбор персонала государственной гражданской службы: понятие и особенности нормативного регулирования// Традиции государственного управления: проблемы и перспективы сборник материалов круглого стола.2014. №6. С. 33.

²Баширов А.Н. Право граждан на равный доступ к государственной гражданской службе и механизм его реализации // Вестник Московского университета. 2015. №1. С.22.

³Егошина, Л.А. Аттестация как способ определения квалификации работников: проблемы правового регулирования и практика применения: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2017. С.62.

Л.В. рассматривают в своих работах конкурс как процесс оценивания кандидатов с помощью соответствующих методик⁴.

Другие ученые, например, Аверин А.Н. и Черникова Е.А. связывают конкурс как способ возникновения трудовых отношений между организацией и работником.⁵

Довольно популярной остается позиция, что конкурс – это кадровая технология, созданная для решения задачи кадрового обеспечения, а так же средство т.е. социальный механизм с помощью которого человек реализовывает свои профессиональные возможности⁶.

Автор данной работы придерживается мнения о том, что под конкурсом должен пониматься способ кадрового обеспечения гражданской службы, в котором бы соединялись профессиональные и личностные компетенции кандидата на должность с возможностью их реализации на гражданской службе.

Проанализировав конкурс с точки зрения теории права, необходимо раскрыть сущность конкурса с нормативно-правовой позиции.

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее ФЗ №79-ФЗ) является основным нормативным правовым актом в части регулирования вопросов государственной службы. Часть 1 статьи 22 ФЗ №79-ФЗ закрепляет положение о том, что поступление на государственную гражданскую службу осуществляется посредством прохождения процедуры конкурса и оглашения его результатов.

⁴Зайцева Л.В. Обеспечение реализации принципа равного доступа к государственной гражданской службе // Вестник Тюменского государственного университета. 2013. №3. С. 92.

⁵Александрова В.Ю., Попов С.И., Гусарская Т.А. Политика совершенствования аттестации государственных гражданских служащих // Вопросы политологии. 2018. № 10. С. 740.

⁶Терентьева А.А. Характеристика нормативного правового регулирования поступления на государственную гражданскую службу РФ // Вопросы науки и образования. 2016. №6. С.42.

Появление конкурса как механизма отбора кадров на вакантные должности, является одной из конституционных гарантий человеку и гражданину исходя из международных актов и Конституции РФ.

В соответствии со ст. 25 п. "с" Международного пакта о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) гражданин, без какой бы то ни было дискриминации должен иметь право и возможность допускаться в своей стране к государственной и муниципальной службе.

Статья 32 Конституции РФ гарантирует гражданам Российской Федерации равный доступ на государственную службу. Исходя из этого положения при проведении конкурсного отбора на гражданскую службу не допускается каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений, или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения.

Осуществление полномочий в сфере государственной гражданской службы находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Ограничение доступа к государственной службе может быть только в конституционно значимых целях и только федеральным законом (статья 55 Конституции РФ), а принимаемые законы субъектов РФ по вопросам регулирования государственной службы не могут противоречить соответствующим федеральным законам.

Резюмируя выше сказанное, следует сказать, что существование института конкурса на госслужбе является реализацией гарантированного конституционного права на равный доступ к госслужбе

Порядок проведения конкурса определен Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» (далее - Указ Президента №112) .

Анализируя нормы российского законодательства о государственной службе можно говорить о том, что конкурс – это одно из направлений кадровой работы. Так, например, статья 44 ФЗ №79-ФЗ о кадровой работе в пункте 9

содержит положение, что одним из направлений ее проведения является проведение конкурса на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение служащих в кадровый резерв.

Положения ФЗ №79-ФЗ позволяют нам говорить о том, что конкурс может проводиться, во-первых, на замещение как вакантной должности гражданской службы, во-вторых, на должность, которая замещена другим гражданским служащим на момент организации и проведения конкурсного отбора. Включение в кадровый резерв возможно по результатам конкурса, но это не является единственным основанием, к ним также можно отнести, например занесение в кадровый резерв по результатам аттестации либо при сокращении должности гражданской службы⁷.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих определениях неоднократно высказывался о правовой природе кадрового резерва. Так в Определении от 7 июля 2016 года № 1416 - О определяется цель кадрового резерва – это создание кадровых резервов в системе государственной службы, в том числе кадрового резерва федерального государственного органа, является поиск и подбор наиболее достойных и квалифицированных специалистов для замещения должностей государственной гражданской службы⁸.

Законодателем термин конкурс используется для обозначения целого спектра разнообразных правовых действий при решении вопросов поступления на гражданскую службу, но при этом сама дефиниция «конкурс» в законе не раскрыта.

Конкурс представляет собой способ оценки на гражданской службе, в положении ч.1 статьи 22 указано: «конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы». Конкурс является не

⁷Васильев, В. Г. Правовое регулирование аттестации и конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы и муниципальной службы // Современное право. 2019. № 4. С. 63.

⁸Определение Конституционного Суда РФ от 07 июля 2016 года по делу №1416-О.-URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision239618.pdf> (Дата обращения 03.05.2020 г.)

единственным способом оценки профессиональных и деловых качеств государственных гражданских служащих, для этих целей существуют аттестация гражданских служащих и квалификационный экзамен.

Проблема отсутствия легального определения «конкурса», к сожалению, не является единственной и ключевой при изучении института конкурса в российском праве. Следующей и не менее важной проблемой является цель оценки в порядке конкурса, а точнее ее наименование. Из анализа базовой 22 статьи ФЗ №79-ФЗ можно прийти к выводу о том, что оценка в результате проведения конкурса проходит без определенной цели, а, следовательно, она не будет являться элементом системы.⁹

Однако в преамбуле утратившего силу Указа Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 604 «Об утверждении Положения о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы» целями конкурса были обозначены равный доступ к госслужбе и повышение профессионального уровня гражданских служащих.

Действующий в настоящее время Указ Президента РФ №112, содержит только положения о том, что конкурс «...обеспечивает конституционное право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе, а также право государственных гражданских служащих на должностной рост на конкурсной основе».

В Трудовом Кодексе РФ (далее – ТК РФ) конкурс выступает в качестве юридического факта, с которым связано возникновение правовых последствий.

Тем самым не один рассмотренный нормативный правовой акт не определяет цель конкурса, что по своей сути не логично т.к. всякое правовое действие должно преследовать определенную цель.

Подводя итог данному параграфу, следует сказать о том, что отсутствие закрепленного понятия «конкурс» размывает правовую природу данного

⁹Рыхлова Е.А. Конкурс на замещение должности государственной гражданской службы правовом механизме обеспечения ее эффективности //Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014.№ 1.С.83.

института. Автор данной работы предлагает понимать под конкурсом способ кадрового обеспечения гражданской службы, в котором бы соединялись профессиональные и личностные компетенции кандидата на должность с возможностью их реализации на гражданской службе¹⁰.

Актуальным в настоящее время предстает вопрос об определении цели оценки кандидата на должность при проведении конкурса на гражданской службе. Разрешив вопрос о цели конкурса, законодатель решит целый ряд проблем, например, сразу будут четко определены способ и метод проведения оценки, ее задачи; через цель оценки можно будет вывести само определение «конкурса» и гарантий его проведения.

1.2 Принципы и этапы проведения конкурса на замещение должности гражданской службы

В настоящее время в законодательстве России о государственной гражданской службе отсутствует не только само понятие «конкурс», но, а также принципы и гарантии его проведения. ФЗ №79-ФЗ, Указ Президента РФ №112, а также Постановление Правительства РФ от 31.03.2018 № 397 «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов» не содержат в себе не единого упоминания о принципах проведения конкурса на гражданской службе.

Автор данной работы предлагает использовать аналогию закона и применять при проведении конкурса основные принципы трудового права, закрепленные в Трудовом Кодексе Российской Федерации.

Таким образом, к ним относят:

- свобода труда, включая право на труд, который каждый свободно выбирает или на который свободно соглашается, право распоряжаться своими

¹⁰ Акимцева, Е.С. Актуальные вопросы о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы. // В сборнике: Молодежь — Барнаулу: материалы XXI городской научно-практической конференции молодых ученых. 2019. С. 911.

способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности;

- запрещение принудительного труда и дискриминации в сфере труда;
- равенство прав и возможностей работников;
- обеспечение равенства возможностей работников без всякой дискриминации на продвижение по работе с учетом производительности труда, квалификации и стажа работы по специальности, а также на подготовку и дополнительное профессиональное образование¹¹.

Данные принципы обретают свое начало из смысла общеправовых начал прав человека, закрепленных в международных стандартах, а также Конституции Российской Федерации.

Отсутствие законодательно установленных принципов как руководящих начал, усложняет определение правовой природы конкурса и его функционирование, что в значительной степени сказывается в вопросе защиты прав тех граждан, которые подверглись необоснованной дискриминации при прохождении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы.

Проанализировав вопрос принципов проведения конкурса, далее будут раскрыты этапы его проведения.

Прежде чем перейти к рассмотрению этапов конкурса, важно отметить, что ФЗ №79-ФЗ установил круг субъектов, в отношении которых конкурс не проводится. В соответствии с законом это - категории «руководитель» и «помощник, замещающий должности на срок»; лица, проходящие службу по срочному служебному контракту; лица, поступающие на должности группы «младших должностей»; лица из специальных перечней должностей, имеющие доступ к государственной тайне и заключающие срочный служебный контракт.

Позиции ученых в части внеконкурсного назначения кандидатов из кадрового резерва на должность разделяются. Одни говорят о том, что

¹¹Зайцева Л.В. Обеспечение реализации принципа равного доступа к государственной гражданской службе // Вестник Тюменского государственного университета. 2013. №3. С.94.

кадровый резерв не в кое случае не может заменить конкурс, в качестве основного источника для поиска кандидатов на вакантную должность. Ученые М. Пресняков и С. Чанов считают, что бесконкурсный порядок назначения на должность может выступать только в качестве гарантии госслужащему¹².

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 3 февраля 2009 г. N 2-П дал разъяснение о том, что в силу положений Конституции РФ и ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ не допускается вносить изменения в положения о внеконкурсном порядке (как для расширения, так и для сужения)¹³.

В любом случае, думается, что достаточно широкий круг лиц, в отношении которых конкурс не проводится (ч. 2 ст. 22) следует пересмотреть и обоснованно сузить, сохранив такой порядок только в отношении тех лиц, которые ранее участвовали в конкурсе и перемещаются по карьерной лестнице. Это позволит повысить объективную оценку профессиональных качеств кандидата, тем самым, справедливо уменьшив количество исключений из выше обозначенного принципа равенства¹⁴.

Перейдем к рассмотрению основных этапов конкурса. Анализ законодательства и юридической литературы позволяет прийти к выводу о том, что конкурсные процедуры проходят в два этапа. Первый этап – это объявление о самом конкурсе и предоставлении необходимых сведений о вакантной должности, второй этап – это проведение самих конкурсных испытаний, работа конкурсной комиссии и подведение итогов. Далее предлагается рассмотреть каждый из этапов в отдельности и познакомиться с характерными чертами отдельных процедур.

Первоначальным шагом для проведения конкурса является объявление о начале приема документов для участия в нем, информация может быть

¹²Гаврилкина Ю.В. Внеконкурсное назначение на должность государственной гражданской службы: коллизии законодательства // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2014. №3.С.19.

¹³Постановление Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2009 г. № 2-П. – URL:<https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-03022009-n/>

¹⁴Иванова С.А. Некоторые проблемы правового регулирования конкурса на замещение должности гражданской службы в Российской Федерации и их решение// Электронное приложение к Российскому юридическому журналу.2013. № 4.С. 28.

размещена как в сети Интернет, так и на сайте государственного органа. Факт публичности при объявлении старта конкурса – это еще один способ привлечения граждан на государственную службу, поэтому очень важно чтобы как сам государственный орган, так и потенциальный кандидат имели возможность и были заинтересованы в конкурсном отборе¹⁵.

Кандидат для участия в конкурсе в обязательном порядке предоставляет пакет документов, к ним можно отнести заявление, анкету для участия в конкурсе в установленной форме, копию документа удостоверяющего личность, данные об образовании и т.д. Документы должны быть представлены в полном объеме и установленный срок, в противном случае в участии в конкурсе будет отказано.

Документы представляются в государственный орган в течение 21 дня со дня объявления конкурса на замещение вакантной должности. Несовершенство и часто противоречие норм ФЗ №79-ФЗ и Указа Президента РФ № 112 оставляет неясным порядок исчисления сроков, установленных для подачи документов для участия в конкурсе. В Указе речь идет о 21 дне, но не уточнен способ их исчисления, т.е. о календарных или о рабочих днях идет речь. Таким образом, остается не ясным с какого дня начинается исчисление указанного срока, со дня опубликования объявления о конкурсе или со следующего за ним дня.¹⁶

В судебной практике встречаются попытки оспорить положения Указа Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112, например, Решением Верховного Суда РФ от 15 декабря 2010 года № ГКПИ10-1368 суд определил, что положения Указа Президента не обязывает гражданина лично представлять в государственный орган указанные документы и предполагает возможность представить эти документы по почте¹⁷. Срок в 21 день достаточен для того, чтобы лицо заинтересованное в конкурсе могло предоставить необходимые

¹⁵Там же. С.27.

¹⁶Баширов А.Н. Право граждан на равный доступ к государственной гражданской службе и механизм его реализации // Вестник Московского университета. 2015. №1.С.26.

¹⁷Решение Верховного Суда РФ от 15 декабря 2010 года № ГКПИ10-1368.– URL:http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big3/verhsu9.htm (Дата обращения 15.03.2020).

документы, независимо от своего места жительства.

Если в ходе проведения первого этапа конкурса претенденту на вакантную должность отказывают в дальнейшем участии, то данное лицо надлежаще уведомляется о данном факте путем письменного мотивированного ответа о причинах отказа.

После проверки достоверности сведений, представленных претендентами на замещение вакантной должности гражданской службы, принимается решение о дате, месте и времени проведения второго этапа конкурса.

Не позднее, чем за 15 дней до начала второго этапа конкурса гражданин, допущенный к участию в конкурсе, информируется о дате, месте и времени его проведения. Каким именно образом следует уведомлять кандидатов на должность, таких положений не содержится в нормативных правовых актах о конкурсе, поэтому законодателю необходимо детально разработать методы, следуя которым, уведомление кандидатов будет быстрым и эффективным, исходя из современных технологий, это может быть как звонок по телефону, SMS или же уведомление по электронной почте¹⁸.

Основными элементами второго этапа конкурса являются формирование и деятельность конкурсной комиссии, а так же методика проведения конкурсного отбора, поскольку именно они вызывают наибольшее количество вопросов, не имеющих ответа.

Для проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы посредством принятия государственным органом правового акта образуется конкурсная комиссия. В состав конкурсной комиссии входят в обязательном порядке представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие, представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений без указания персональных данных экспертов. Общее число всех перечисленных выше лиц должно составлять не

¹⁸Герентьева А.А. Характеристика нормативного правового регулирования поступления на государственную гражданскую службу РФ// Вопросы науки и образования.2016.№6.С.43.

менее одной четвертой от общего числа членов комиссии.

При формировании конкурсной комиссии важно учитывать фактор возможного возникновения конфликта интересов, который может существенным образом повлиять на исход аттестации. Термин «конфликт интересов» закреплен в Федеральном Законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», под ним понимается ситуация при которой наличие личного интереса у лица замещающего должность и обладающего правом принимать решения, может повлиять на надлежащее и беспристрастное исполнение им своих должностных обязанностей.

Понятие «конфликт интересов» содержится и в Международном кодексе поведения публичных должностных лиц, где содержится требование о том, что публичный служащий не должен принимать участия в деле, в котором лично заинтересован (не допускать конфликта интересов), в том числе, после ухода со службы.

В целях повышения эффективности деятельности конкурсных комиссий представляется необходимым предметно регламентировать ситуации конфликта интересов при проведении конкурса на замещение вакантной должности, а также поведение членов конкурсной комиссии, оказавшихся в ситуации конфликта интересов¹⁹.

Функционирование конкурсной комиссии связано не только с конфликтом интересов в случае его возникновения, но рядом других спорных ситуаций, возникающих на практике

В первую очередь проблемы связаны с отсутствием должного законодательного закрепления органов управления деятельностью государственной службы. Данная проблема характерна для всех уровней гражданской службы, что в целом ставит формирование конкурсной комиссии под вопрос, так как по факту в ней отсутствует ее обязательный член -

¹⁹Рыхлова Е.А. Конкурс на замещение должности государственной гражданской службы правовом механизме обеспечения ее эффективности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. № 1. С.85.

представитель органа по управлению государственной службой²⁰.

В современной научной литературе, как и в самом законодательстве, понятие «независимые эксперты» является нераскрытым, тем самым определить его правовую природу представляется затруднительным. Факт участия в комиссии независимых экспертов по своей сути выражается в их как организационной, так и финансовой самостоятельности. Однако в большинстве своем независимые эксперты участвуют в работе комиссии за определенную денежную плату, которая устанавливается договором возмездного оказания экспертных услуг. Труд независимых экспертов урегулирован Постановлением Правительства РФ от 12 августа 2005 г. № 509 «О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, образуемых федеральными государственными органами».

Как уже говорилось выше в большинстве своем, на гражданской службе отсутствует специализированный орган, в полномочия которого бы входили поиск и приглашение независимых экспертов к участию в комиссии. В настоящее время этими вопросами занимается представитель нанимателя самостоятельно, что еще раз подтверждает декларативный характер независимости экспертов.

Решить указанную проблему представляется возможным путем создания федерального органа по управлению государственной службой, а так же перевести оплату труда экспертов из бюджета организации, в которой проходит конкурс на федеральный или региональный уровень²¹.

Основной целью деятельности конкурсной комиссии является оценка кандидатов на должность. Объективность оценки напрямую зависит от критериев оценивания, которыми руководствуются члены конкурсной комиссии. Методика оценивания кандидатов на должность гражданской службы, как правило, утверждается нормативным правовым актом

²⁰Пресняков М.В. Приоритетные направления формирования кадрового состава государственной гражданской службы // Гражданин и право. 2011.№ 8.С.10.

²¹Романова Д.В. Конкурсный отбор персонала государственной гражданской службы: понятие и особенности нормативного регулирования// Традиции государственного управления: проблемы и перспективы сборник материалов круглого стола.2014.№6. С.41.

государственного органа, проводящего конкурсный отбор, но зачастую является лишь копией федерального законодательства.

Методика конкурсного отбора гражданских служащих представляет собой документ, который регламентирует процедуру проведения самого конкурса, правила оценивания кандидата на должность квалификационным требованиям, и методы которые при этом будут использованы. Нормативный правовой акт, который утверждает данную методику, так же содержит в себе дополнительные сведения о том, к каким именно категориям должностей данная методика применима, основные цели и задачи, а так же информацию об эффективности применения избранных методов оценки.

Претенденты на замещение должностей гражданской службы должны оцениваться на основе надежных и целесообразных методов оценки, предполагающих равнозначные для претендентов задания и одинаковые условия их выполнения.

В целях реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. № 403, был разработан Методический инструментарий по планированию найма и организации отбора кадров для замещения должностей государственной гражданской службы.

Разработка Методического инструментария стало базовой ступенью в разработке единой методики проведения конкурсного отбора. В 2018 Постановлением Правительства РФ от 31.03.2018 № 397 была утверждена единая методика проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов. Главная цель методики – повышение объективности и прозрачности конкурсной процедуры, а так же формирование профессионального кадрового состава государственной

гражданской службы Российской Федерации²².

Документ содержит в себе положения о подготовке к конкурсу, порядка его объявления, перечне возможных конкурсных испытаний, порядка оценки итогов конкурсного отбора и объявления результатов. Например, постановление предусматривает проведение предварительных тестов, с целью гласности и доступности информации о методах оценки кандидатов на должности и возможности самоподготовки, повышению мотивации и профессиональных знаний. Данный тест кандидат на должность проходит в рамках самостоятельной оценки, который не влияет на последующие результаты конкурса.

Создание методики один из важных шагов к повышению качества самих конкурсных процедур и исключит возможность дискриминации и ущемления права на труд кандидатов на вакантные должности.

Однако часть специалистов считают, что создание и работа по указанной методике оторвана от практики, поскольку в настоящее время связь между реформами государственной гражданской службы с другими видами преобразований в бюджетной, административной, судебной и военной сфере практически не обеспечивается. Совокупность указанных факторов приводит к недостаточной открытости государственной службы, ее бюрократизации и склонности к коррупционным проявлениям²³.

В основу оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов на должность конкурсной комиссией положены соответствующие квалификационные требования к вакантной должности и положения должностного регламента

При проведении оценки профессиональных качеств, претендующих на замещение вакантной должности, важно помнить, что оценка не должна включать оценку личных качеств кандидатов. В соответствии со статьей 64

²²Соблирова Л.Ф. Инновационные подходы к установлению квалификационных требований к государственным гражданским служащим // Актуальные проблемы экономики, социологии и права. 2017. № 1. С.86.

²³Завгородняя Л. В. Правовые аспекты формирования кадрового состава государственной гражданской службы // Северо-Кавказский юридический вестник.2016. № 2.С.85.

Трудового Кодекса РФ запрещается необоснованный отказ в приеме на работу. Необоснованным считается отказ, основанный на обстоятельствах, не связанных с деловыми качествами работника. Понятие деловых качеств определено постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2²⁴. Толкование указанного постановления Пленума ВС позволяет нам говорить о том, что деловые качества – это в первую очередь способность работника выполнять соответствующую трудовую функцию, а так же те профессиональные качества, которые способствуют улучшению выполнения закрепленной трудовой функции.

Заседание конкурсной комиссии проводится при наличии не менее двух кандидатов. Заседание конкурсной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа ее членов.

Комиссия принимает итоговое решение по конкурсу путем открытого голосования, голос председателя комиссии ставится решающим при равенстве голосов. Заключительным этапом конкурса становится издание акта о назначении победителя конкурса и заключение с последним служебного контракта.

Анализ судебной практики позволяет говорить нам о тенденции декларативности результатов конкурса, а именно о случаях, когда с победителями конкурсов не заключается служебный контракт по ряду обстоятельств, которые опять же идут в разрез с принципом равенства²⁵.

Так, например, в определении Верховного Суда РФ от 27 мая 2019 г. N 5-КГ19-54 содержатся следующие обстоятельства: гражданка обратилась в районных суд с требованием обязать заключить контракт на прохождение государственной гражданской службы²⁶. Гражданка полагала, что

²⁴Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 №2 (в ред. от 24.11.2015) «О применении судами Российской Федерации Трудового Кодекса Российской Федерации». – URL: http://www.consultant.ru/document/LAW_47257.

²⁵Онищенко О. Н. Конкурсный подбор кадров на государственную гражданскую службу Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук.2014.№ 2.С.139.

²⁶Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 27.05.2019 № 5-КГ19-54. – URL:<https://legalacts.ru/sud/opredelenie-sudebnoi-koll-rossiiskoi-federatsii-ot-n-5-kg19-54/>.

дискриминация при приеме ее на службу в ФАС России выразилась в том, что должностными лицами ФАС России были совершены последовательные действия, которые свидетельствовали о намерении ФАС России принять ее на гражданскую службу, на должность советника отдела контроля морского вооружения, в декабре 2017 г., однако служебный контракт заключен не был. Основным доводом истицы в судах первой и апелляционной инстанций являлось то, что ей в устной форме было отказано в принятии на службу по причине беременности, что явилось проявлением дискриминации в отношении ее, что привело к нарушению ее конституционного права на труд. Верховный Суд РФ удовлетворил полностью искивные требования истицы в полном объеме и отправил дело на повторное рассмотрение.

ФЗ № 79-ФЗ предусматривает возможность обжалования результатов конкурса, но анализ судебных решений позволяет прийти к выводу о том, что дела об оспаривании результатов конкурса на гражданскую службу являются трудно доказуемыми, поэтому решений, в которых бы искивные требования удовлетворялись в полном объеме очень мало²⁷. Наиболее часто встречающимися искивными требованиями являются признание незаконным решения конкурсной комиссии по результатам конкурса на замещение должности государственной гражданской службы; возложение обязанности заключить служебный контракт о прохождении гражданской службы²⁸.

Подводя итог, для конкурса на вакантную должность госслужбы характерен двухступенчатый характер. Первый этап – подготовительный т.е. объявление конкурса и прием документов для его участия, второй – непосредственное проведение конкурсных процедур и работа конкурсной комиссии. Проблематика, рассмотренная в данном параграфе, а именно вопросы внеконкурсного поступления на гражданскую службу, формирование

²⁷ Решение Центрального районного суда г. Волгограда от 13 сентября 2016 г. по делу № 2-8660/2016.-URL:<https://sudact.ru/regular/doc/mPmtjjoKSBNU> (дата обращения 05.05.2020 г.); Решение Смольнинского районного суда г. Санкт-Петербурга от 29 июня 2017 г. по делу № 2-2045/2017.-URL:<https://sudact.ru/regular/doc/GSCSuI0R1cNt> (Дата обращения 08.05.2020 г.)

²⁸Решение Новгородского районного суда от 19 февраля 2016 г. по делу № 2-663/2016.-URL:<https://sudact.ru/regular/doc/aBNvPLGLP45H> (Дата обращения 30.04.2020).

конкурсных комиссии и роли в них независимых экспертов, эффективность методики конкурсного отбора - все это является направлениями для реформирования законодательства. Трансформация законодательных норм в указанных направлениях, позволит повысить эффективность работы гражданской службы, а также привлечет на службу молодые и высококвалифицированные кадры, тем самым повысив престиж данного рода деятельности.

1.3 Компетенции гражданского служащего при конкурсном отборе на вакантную должность

За последние годы представление о требованиях, предъявляемых к кандидатам на должность, существенно трансформировалось. Для организаций нового профессионального уровня приоритетным стала выработка стратегии в управлении персоналом, компетентностное обучение, или как встречается в зарубежных научных статьях - обучение по-разному или «Learning in different ways». Для создания указанной системы были найдены и стали применимы такие формы коммуникации и отбора кадров как коучинг, мотивационные тренинги и семинары, введение в профессиональный лексикон понятий «hard skills» - т.е. жесткие навыки, и «soft skills» - мягкие навыки²⁹.

Само понятие компетенций стало объектом исследования еще в конце XX века, и уже тогда ключевой мыслью о развитии института компетенций стала идея «знаю, как», а уже во вторую очередь, как «знаю, что»³⁰.

Анализ зарубежных и российских литературных источников по вопросам компетенций, позволят нам говорить о том, что именно они становятся базисом для управления и работы с кадрами государственной службы на транснациональном уровне. Компетенции становятся неким макетом – идеалом

²⁹ Chapter 1: The Future of Jobs and Skills // Report. [on-line]. – URL: <http://reports.weforum.org/future-of-jobs-2016/> (дата обращения: 12.05.2020).

³⁰ ECD. Skills for a Digital World. Policy Brief on The Future of Work, OECD Publishing, Paris. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.oecd.org/els/emp/Skills-for-a-Digital-World.pdf> (дата обращения 12.05.2020).

направленность, на который позволит в значительной степени трансформировать институт государственной гражданской службы.

Формирование культуры компетентного подхода в нашей стране сейчас находится лишь на начальном этапе и в большей своей степени связано с переходом к цифровой экономике. Даже сейчас в приоритете профессиональных качеств лидирующие позиции занимают такие положения как целеустремленность, дисциплинированность и стрессоустойчивость, когда креативности, инициативности и быстрой адаптации к нововведениям остаются невостребованными. Формирование компетентного подхода и реальная работа с ним подразумевает индивидуальный, личностный подход к каждому работнику или госслужащему, исходя из самых актуальных мировых стандартов труда³¹.

Изучая вопрос о компетенциях и их роли в отборе кадров, следует рассмотреть вопрос об определении самого понятия «компетенция». В современной мировой науке по управлению кадрами выделяют, прежде всего, два подхода к компетенциям – это американский и европейский.

Первый подход акцентирует внимание на компетенциях работника, обладая которыми он в полной мере выполняет свою трудовую функцию и достигает результатов. Второй же в центре внимания ставит позицию о том, что работник выполняет поставленные задачи исходя из требований и стандартов организации, в которой он работает. Таким образом, американский подход отдает приоритет факту наличия компетенций, а европейский подход акцентирует внимание на то, каким именно образом данные компетенции реализуются в решении конкретных задач исходя из выполняемой трудовой функции³².

Компетенции в российской науке появляются как одно из направлений изучения педагогики, а лишь только с течением времени термин «компетенция»

³¹Соблирова Л.Ф. Инновационные подходы к установлению квалификационных требований к государственным гражданским служащим// Актуальные проблемы экономики, социологии и права. 2017. № 1.С.86.

³²Краснова С.В. Современные методики проведения аттестации государственных гражданских служащих // Инновационные технологии управления и права. 2014. № 1. С.51.

становится ассоциацией таких словосочетаний как «кандидат на должность» или «вакантная должность». Н.А. Зимняя говорит о том, что социально-профессиональная компетентность – это совокупная характеристика личности с учетом ее уровня образования, квалификации и профессионализма³³.

Разработка новых подходов к компетенциям и интеграция зарубежного опыта в российскую практику связана в большей степени с ростом числа транснациональных корпораций в России, которые ведут работу по мировым стандартам труда и качества³⁴.

Упоминание о компетенциях впервые встречается в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Указанный документ формирует квалификационные требования, для каждой должности государственной гражданской службы исходя из компетентностного подхода.

Изменения вектора политики государства в части отбора кадров на вакантные должности происходили не только положениями вышеуказанных нормативных актов, но также коснулись и ТК РФ. В конце 2012 года в ТК РФ введено понятие профессионального стандарта и определен порядок его разработки, а с 1 июля 2016 года вступили в силу изменения, которые устанавливали порядок применения профессиональных стандартов. Профессиональный стандарт — это характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности. Механизм работы профессионального стандарта состоит в том, что посредством его применения устанавливаются максимально детализированные должностные обязанности, и соответственно, конкретизированные квалификационные требования³⁵.

³³Казарян И.Р., Вотинцева А.В. Критерии деловой оценки персонала на примере государственной гражданской службы // Вестник Забайкальского государственного университета.2013. №6.С.23.

³⁴Пресняков М.В. Приоритетные направления формирования кадрового состава государственной гражданской службы // Гражданин и право.2013. № 8.С.13.

³⁵Беклемищев Е. П. Современные направления и методы совершенствования управления карьерным развитием государственных служащих // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. №3. С.126.

Принятие новых нормативных правовых актов в сфере квалификационных требований, стало основой для разработки таких документов как: Методика всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего; Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы.

Проведя анализ данных методик можно сказать, что компетенция представляет собой сочетание профессиональных и личностных качеств госслужащего, необходимых для полноценного исполнения должностных обязанностей.

В соответствии с п. 7 статьи 12 ФЗ №79-ФЗ квалификационные требования разрабатываются и устанавливаются исходя из вида и рода деятельности, а также требований должностных регламентов.

В настоящее время принято разделять квалификационные требования к замещению должностей гражданской службы на базовые и функциональные³⁶.

Базовые квалификационные требования являются основными, соответствие им не зависит от направления, специальности и рода деятельности. Фактическое соответствие данным требованиям является первичной ступенью для дальнейшего отбора кандидатов на должность.

Согласно Методическому инструментарию функциональные квалификационные требования устанавливаются по направлениям деятельности и специализациям, классифицируются по государственным органам, категориям и группам должностей гражданской службы.

Статья 12 ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» разделяет квалификационные требования на три группы.

1. Требования к уровню образования.

³⁶Богдан Н.Н., Бушуева И.П. К проблеме оценки и развития профессиональных компетенций государственных гражданских служащих//Развитие территорий. 2015. №3. С.10.

Квалификационные требования к уровню образования устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей. Категории «руководители», «советники», «специалисты» требуют от кандидата на должность наличия высшего образования. К квалификационным требованиям категории «обеспечивающие специалисты» младших и старших групп должностей обязательным является наличие среднего образования в соответствующей сфере деятельности.

Согласно ст. 2ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" уровень профессионального образования - это завершённый цикл профессионального образования, характеризующийся определенной единой совокупностью требований. В настоящее время установлены следующие уровни профессионального образования:

среднее профессиональное образование;

высшее образование – бакалавриат, специалитет, магистратура, подготовка кадров высшей квалификации.

2. Требования к стажу гражданской службы.

Под стажем государственной гражданской службы следует понимать периоды (продолжительность) служебной деятельности на должностях гражданской службы или иной трудовой деятельности, исчисляемые в порядке, установленном нормативными правовыми актами.

Квалификационные требования к стажу гражданской службы, работы по специальности определены Указом Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1131 "О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих".

Как бы не были очевидны требования к стажу работы как одного из квалификационных требований для поступления на гражданскую службу, данная норма неоднократно подвергалась попыткам оспаривания в суде. Так, например, решением Верховного Суда РФ от 22 ноября 2010 г. № ГКПИ10-1248 было оставлено без удовлетворения требование заявителя о признании

недействующим подпункта "в" пункта 1 Указа Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1131.

Истец придерживался позиции о том, что наличие стажа как квалификационного требования является дискриминацией и нарушением принципа равного доступа к гражданской службе. Позиция ВС РФ – требования к стажу не являются нарушением принципа равного доступа к госслужбе, поскольку для последней характерен специфический характер профессиональной деятельности, сопряженный с исполнением полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности³⁷.

Важным представляется вопрос о том, что квалификационные требования о стаже гражданских служащих субъектов РФ устанавливаются на региональном уровне. Анализ ряда законов субъектов РФ о государственной гражданской службе позволяет прийти к выводу о том, что даже в соседних субъектах разница к стажу может отличаться практически в два раза³⁸. Приведем несколько примеров, предъявляемых к стажу, которым должны обладать кандидаты, претендующие на должности высших должностей гражданской службы:

- Астраханская область, Волгоградская область, Калининградская область и Республика Кабардино-Балкария - не менее 3 лет стажа государственной гражданской службы или работы по специальности³⁹;
- Алтайский край, Республика Дагестан и Чеченская Республика - не менее 4 лет⁴⁰;

³⁷ Решение Верховного Суда РФ от 22 ноября 2010 г. по делу № ГКПИ10-1248.-URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1698763/> (Дата обращения 13.03.2020 г.)

³⁸ Зайцева Т.В., Опарина Н.Н. Формирование квалификационных требований к государственным гражданским служащим на основе компетентностного подхода// Государственное управление. Электронный вестник. 2014. №46. С.280.

³⁹О государственной гражданской службе Астраханской области: закон Астраханской области от 09.09.2005 г. № 48/2005-ОЗ // Текст закона опубликован в газете «Астраханские известия» от 22 сентября 2005 г. №38.

О государственной гражданской службе Волгоградской области: закон Волгоградской области от 08.04.2005 г. № 1045-ОД (в ред. от 26.02.2015 г.) // Текст закона опубликован в газете «Волгоградская правда» от 22 апреля 2005 г. № 72.

О государственной гражданской службе Кабардино-Балкарской Республики: закон Кабардино-Балкарской Республики от 28.10.2005 г. № 81-РЗ (в ред. от 30.12.2019 г.) // Текст закона опубликован в газете «Кабардино-Балкарская правда» от 03 ноября 2005 г. № 239.

- Ленинградская область - не менее 6 лет⁴¹;
- Чувашская республика и Костромская область - не менее 7 лет⁴².

При проведении анализа нормативных правовых актов субъектов о государственной гражданской службе были выявлены так же ряд субъектов, в которых требования к стажу кандидата не представлены вообще, например Новгородская область в указанном случае закон отсылает к нормам уставленным ФЗ № 79-ФЗ⁴³.

Другой пример, Республика Хакасия законодательство о госслужбе данного субъекта устанавливает требования к стажу только для категории «высших должностей государственной госслужбы», который составляет три года. Указанный закон содержит в себе преимущественно статьи, которые утратили силу, без указания на новый действующий акт⁴⁴.

В отношении других категорий должностей в проанализированных законах, цифры так же значительно различаются, тем самым совокупность указанных факторов, приводит нас к мысли о том, является ли это нарушением принципа равного доступа к государственной службе? Существенные различия в сроке стажа наталкивают на мысль о том, в каком из этих регионов профессиональные качества кандидатов выше, где стаж должен составлять три года или же 7 лет?

⁴⁰О государственной гражданской службе Алтайского края: закон Алтайского края от 28.10.2005 г. № 78-ЗС // Текст закона опубликован в газете «Алтайская правда» от 01 ноября 2005 г. №315.

О государственной гражданской службе Республики Дагестан: закон Республики Дагестан от 12.10.2005 г. № 32 (в ред. от 12.12.2019 г.) // Текст закона опубликован в газете «Дагестанская правда» от 18 октября 2005 г. № 231-232.

О государственной гражданской службе Чеченской Республики: закон Чеченской Республики от 06.10.2006 г. № 29-рз (в ред. от 20.02.2020 г.) // Текст закона опубликован в газете «Вестник Парламента Чеченской Республики» от 25 ноября 2006 г. № 83.

⁴¹ О правовом регулировании государственной гражданской службы Ленинградской области: закон Ленинградской области от 25.02.2005 г. № 11-оз (в ред. от 28.02.2020 г.) // Текст закона опубликован в газете «Вестник Правительства Ленинградской области» от 28 февраля 2005г. № 7.

⁴² О государственной гражданской службе Костромской области: закон Костромской области от 03.05.2005 № 272-ЗКО // Текст закона опубликован в газете «Северная правда» от 18 мая 2005 года №54.

⁴³О некоторых вопросах правового регулирования государственной гражданской службы Новгородской области и деятельности лиц, замещающих государственные должности Новгородской области: закон Новгородской области от 12.09.2006 г. № 715-ОЗ (в ред. от 29.01.2020 г.) // Текст закона опубликован в газете «Новгородские Ведомости» от 13 сентября 2006 г. № 38.

⁴⁴ О государственных должностях Республики Хакасия и государственной гражданской службе Республики Хакасия: закон Республики Хакасия от 28.02.2006 г. № 9-ЗРХ (в ред. от 19.12.2019 г.) // Текст закона опубликован в бюллетене « Вестник Хакасии» от 09 марта 2006 года № 12.

По мнению автора данной работы, представленные законодательные положения о различных требованиях к стажу для кандидатов на вакантные должности государственной службы являются нарушением принципа равного доступа к государственной службе. Необходимо на уровне ФЗ №79-ФЗ установить стандартные требования к стажу работы кандидатов на должности независимо от уровня должностей государственной службы. Автор данной работы следующим образом, представляет решение проблемы о стаже:

- для замещения высших должностей - не менее шести лет стажа гражданской службы или не менее пяти лет стажа работы по специальности, направлению подготовки;
- для замещения главных должностей - не менее четырех лет стажа гражданской службы или не менее трех лет стажа работы по специальности, направлению подготовки;
- для замещения ведущих должностей - не менее трех лет стажа гражданской службы или не менее двух лет стажа работы по специальности, направлению подготовки;
- для замещения старших и младших должностей требования к стажу гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки не предъявляются.

На сегодняшний день вызывает вопросы положение о том, как можно защитить тех гражданских служащих, которые имеют большой стаж работы на госслужбе, но при изменении квалификационных требований перестали им соответствовать. Представляется нецелесообразным увольнять такого госслужащего, который обладает большим стажем работы и успешно справляется с поставленными задачами⁴⁵. По мнению автора данной работы, если продолжительность стажа на госслужбе составляет не менее пяти лет, такому гражданскому служащему необходимо предоставлять возможность

⁴⁵Беклемищев Е. П. Современные направления и методы совершенствования управления карьерным развитием государственных служащих // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС.2016. №3.С.125.

получения необходимого уровня образования или повышения квалификации в течение определенного периода времени.

3. Требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Главная мысль данного тезиса состоит в том, что требования предъявляются к уровню и качеству знаний и умений, необходимых для эффективного исполнения должностных обязанностей по конкретной должности гражданской службы.

Современная редакция статьи в части профессиональных умений и навыков вызывает много вопросов. Во-первых, неясным остается порядок утверждения квалификационных требований, а именно в какой нормативно-правовой форме и каким государственным органом квалификационные требования могут быть утверждены. Нерешенность данных вопросов ставит под сомнение открытость и применимость таких институтов работы с кадрами как конкурс, аттестация, квалификационный экзамен⁴⁶.

В продолжение указанной проблемы ставится вопрос о том, кто правомочен разрабатывать и вносить изменения в должностные регламенты и квалификационные требования, а так же разрешать ситуации, при которых госслужащий в результате изменений регламентов перестал соответствовать своей должности.

Сложности на практике вызывает положение о том, что квалификационные требования должны быть едиными для всей гражданской службы, или могут быть установлены в рамках одного государственного органа. Предыдущая норма о требованиях к знаниям и навыкам устанавливала, что квалификационные требования принимаются в индивидуальном порядке каждым государственным органом. Во исполнение основных принципов гражданской службы представляется необходимым разработать единые

⁴⁶Соколова А.А. Влияние стандартизации профессиональной деятельности на структуру компетенций государственных гражданских служащих // Дневник науки.2018. № 6.С.31.

квалификационные требования как центрального аппарата госслужбы, так и территориальных органов.

При разработке требований, предъявляемых к знаниям и умениям, не рекомендуется затрагивать личностные качества кандидата. Если же в этом есть необходимость, разрабатывать квалификационные требования к личностным качествам следует с учетом требований ТК РФ и постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 "О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации".

Разрозненность мнений о требованиях, предъявляемых к профессиональным знаниям и навыкам, послужило основой для проведения ряда социальных исследований. В 2015 году был проведен масштабный анализ должностных регламентов, главной целью которого было выявить требования, которые представляются актуальными при оценке кандидатов на должность⁴⁷.

Итогом исследования стал вывод о том, что в настоящий момент отсутствует единое понимание компетенций, требований и навыков, а при сравнении схожих должностных регламентов их содержание, как правило, не совпадало не в части «базовых требований», не в части «профессиональных умений»⁴⁸.

К 2019-2020 годам во главе мировых профессиональных стандартов встали такие базовые профессиональные качества как когнитивная гибкость, креативность, чувствительность к проблемам, визуализация; активное слушание и критическое мышление; самоконтроль и эмоциональный интеллект; умение координировать и обучать других⁴⁹. Представляется очевидным, что современный подход к профессиональным компетенциям кадров в России значительно отстаёт от мировых тенденций в данной области, что еще раз подчёркивает актуальность выбранной тематики ВКР.

⁴⁷Беклемищев Е. П. Современные направления и методы совершенствования управления карьерным развитием государственных служащих // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС.2016.№3.С.128.

⁴⁸Богдан Н.Н., Бушуева И.П. К проблеме оценки и развития профессиональных компетенций государственных гражданских служащих // Развитие территорий. 2015. №3. С.8.

⁴⁹ Васильева Е.В. Аналитика и человеко-ориентированный дизайн в управлении интеллектуальным ресурсом государственной службы // Социально-трудовые исследования. 2020. № 1. С. 100.

Изучив современные мнения ученых об институте компетенций и оценке профессиональных знаний кандидатов на должность, ключевые нормативные правовые акты в данной сфере было выявлено ряд проблем:

1. Отсутствие единства в понимании значимости, а так же сущности процедур и технологий оценки, ее методики;

2. Не подготовленность всей системы кадрового обеспечения гражданской службы в области внедрения новых принципов кадровой политики и реализации современных кадровых технологий, вследствие чрезмерной нагрузки государственных органов;

Однако стоит сказать и о тех плюсах, которые служат рычагом изменений законодательства в части компетентностного подхода к госслужащим.

Впервые за долгое время произошла трансформация понимания работы с кадрами, а именно приоритетными стали те профессиональные знания, которые действительно нужны в профессиональной практической деятельности. Ранее же требования к знаниям и опыту работы значительно отличались от реальной профессиональной деятельности.

В настоящее время роль личности госслужащего возрастает и ставится в приоритет, посредством постепенного отказа от шаблонных требований к кандидатам на должность и переходу к компетенциям, которые в последствие помогут выработать индивидуальный подход к прохождению как гражданской, так и всей госслужбы в целом.

Резюмируя все вышесказанное, необходимо сказать, что институт конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы – создан и функционирует в качестве гарантии обеспечения принципа равного доступа к гражданской службе.

В противоречие с указанным принципом вступают нормы об освобождении ряда лиц от конкурсного отбора при замещении должностей, а так же частые отказы в заключении служебных контрактов по результатам конкурса.

Законодателю для решения рассматриваемых вопросов, необходимо определить понятие «конкурс» в ФЗ №79-ФЗ, а так же цель оценки кандидата на должность при проведении конкурса на гражданской службе. Тем самым будет проще работать над вопросами методики проведения оценки, ее задачами.

Необходимо обратить внимание и на трансформацию законодательства в части проведения самого конкурса, компетенций предъявляемых к кандидатам на должность. Разрешить вопрос о работе конкурсных комиссии, объективности ее оценки и решить вопрос о случаях возникновения конфликта интересов.

Разработка эффективного механизма работы с компетенциями в ходе их практического, а не декларативного применения, а также дальнейшая работа по созданию непрерывной системы образования – позволит решить сейчас и предотвратить в будущем вопрос о нехватке квалифицированных кадров.

Решение всех рассмотренных выше вопросов будет способствовать совершенствованию техники и методов отбора кадров для настоящей и будущей государственной службы.

Глава 2. Правовая характеристика аттестации на государственной гражданской службе

2.1 Понятие аттестации на государственной гражданской службе и его сравнительный анализ с аттестацией работников в трудовом праве

Аттестация гражданских служащих закреплена в ФЗ №79-ФЗ, а именно статья 48 закрепляет цели, порядок и сроки проведения аттестации, а также итоги и право обжалования результатов аттестации. Положения указанного ФЗ раскрываются в Указе Президента РФ от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» (далее – Указ Президента №110).

Институт аттестации так же, как и институт конкурса в последние годы подвергается значительному реформированию и трансформации в последние годы, значительное внимание при проведении реформ в данной области уделяется повышению профессионального уровня знаний и компетенций госслужащих, как основного звена государственной службы.

Как отмечают многие ученые, реформы в области кадров государственной службы призваны решить задачи по преодолению коррупции, усилению эффективности деятельности гражданских служащих, созданию «прозрачного» порядка по поступлению и прохождению госслужбы, а также повышению престижа службы в органах государственной власти⁵⁰.

По мнению С.Э. Арутюнова уровень качества профессиональных знаний государственных служащих подвержен значительному снижению по причине оттока наиболее квалифицированных кадров в негосударственный сектор экономики, поскольку в указанной области предоставляются расширенные возможности для повышения материального благосостояния, отсутствует ряд административных ограничений при выполнении трудовой функции⁵¹.

⁵⁰Александрова В.Ю., Попов С.И., Гусарская Т.А. Политика совершенствования аттестации государственных гражданских служащих // Вопросы политологии. 2018. № 10 (38). С. 740.

⁵¹Булгаков С.Н. Значимость процедуры аттестации государственных гражданских служащих // Правовая наука и реформа юридического образования. 2012. № 2. С. 159.

Из совокупности вышеуказанных факторов можно сделать заключение о том, что действующие в настоящее время институты конкурса и аттестации должны решить проблемы нехватки кадрового резерва государственной службы и повысить её авторитет.

Представляется, что аттестация является механизмом для проведения разумной кадровой политики, инструментом в борьбе с коррупцией и конфликтом интересов, а также способна оказывать стимулирующее психологическое воздействие на государственных гражданских служащих по отношению к выполняемой трудовой функции, мотивации и уровню профессиональных знаний.

При изучении вопроса о понятии аттестации были проанализированы положения ФЗ №79-ФЗ, Трудового Кодекса РФ, а также различные подзаконные акты. В законодательстве отсутствует закрепленное понятие «аттестация», поэтому в определение данной дефиниции дается в научной литературе.

Наиболее распространенным мнением выступает то, что аттестация – это, прежде всего процедура. Так, например, по мнению Н.Н. Бульги аттестация — это процедура определения соответствия гражданского служащего занимаемой должности⁵². А Д. М. Овсянко трактует аттестацию как процедуру, направленную на совершенствование деятельности по повышению квалификации кадров, их уровня подготовки к замещаемой должности.

Анализируя работы В. И. Курилова и Д.Н. Бахраха можно сделать вывод о двойственном характере аттестации. Проведение аттестации преследует две главные цели: во-первых это общая оценка качества квалификации государственных служащих и повышения их ответственности, во-вторых персональная аттестация в целях решения вопроса о присвоении конкретному служащему звания, переводе на более высокопоставленную должность или же

⁵² Административное право : учебник для вузов / под ред. А. В. Зубача. М.,2020. С.320.

наоборот⁵³. Распространенным мнением о природе аттестации является то, что последняя представляет собой не процесс и не процедуру, а выступает как деятельность аттестационной комиссии направленная на осуществление целей аттестации..

Таким образом, рассмотрев множество позиций ученых о понятии «аттестация», можно предложить следующее определение, что аттестация государственных гражданских служащих – это основная форма проверки профессиональных и деловых качеств государственного гражданского служащего, позволяющая определить соответствие госслужащего занимаемой должности.

Цель аттестации определена в ч.1 статьи 48 ФЗ №79-ФЗ, в которой указано, что аттестация государственного гражданского служащего проводится в целях определения его соответствия занимаемой должности. Указом Президента РФ №110 целями аттестации гражданских служащих являются:

- определение соответствия гражданского служащего занимаемой должности посредством оценки его деловых и профессиональных качеств и результатов профессиональной деятельности;
- формирование кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации;
- повышение профессионального уровня гражданских служащих;
- решение вопросов о преимущественном праве на занятие определенной должности гражданской службе при сокращении численности должностей государственной гражданской службы;
- проведение аттестации позволяет решить вопросы, возникающие при изменении условий оплаты труда.

Таким образом, главной целью аттестации является определение профессиональной пригодности государственного гражданского служащего занимаемой должности. На текущий момент при проведении процедуры

⁵³ Егошина, Л.А. Аттестация как способ определения квалификации работников: проблемы правового регулирования и практика применения: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2017. С.40

аттестации практически отсутствует ее стимулирующая составляющая, которая ранее выражалась в том, что по итогам аттестации мог быть решен вопрос о присвоении госслужащему квалификационного разряда - классного чина⁵⁴.

Достижение целей аттестации происходит путем определения и выполнения ряда задач, определим некоторые из них:

- при аттестации происходит выявление перспектив использования профессиональных качеств госслужащего и стимулирования роста его профессиональной компетентности;

- определяется необходимость проведения мероприятий по повышению квалификации, профессиональной подготовки или переподготовки гражданских служащих;

- растет престиж самой государственной гражданской службы как рода деятельности;

- установление стабильности прохождения государственной гражданской службы, повышения дисциплинированности, борьба с коррупцией.

Таким образом, вся функциональная роль аттестации заключается в формировании и улучшении кадрового состава госслужбы, росте служебной и трудовой активности, повышения качества профессиональной подготовки государственных гражданских служащих. Аттестация выступает и в качестве формы публичного контроля качества профессиональной деятельности госслужащих.

Выполнение вышеуказанных целей и задач аттестации, соблюдение прав и свобод государственного гражданского служащего при прохождении им процедуры аттестации происходит посредством соблюдения принципов аттестации.

Законность, объективность, доступность должностей государственной гражданской службы для всех граждан, обладающих необходимым уровнем

⁵⁴Башуров В.Б. Отграничение квалификационного экзамена от аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации // Современное право. 2011. № 11. С. 84.

образования и профессиональными качествами, гласность, всеобщность и беспристрастность – правовые начала аттестации, ее принципы⁵⁵.

В работах Ю.Н. Полетаева отмечается, что главными принципами при осуществлении процедуры аттестации являются принципы определённости предъявляемых при аттестации требований к личностным и профессиональным качествам аттестуемого; обязательность и периодичность аттестации; принцип дифференциации предъявляемых требований⁵⁶.

В современных источниках по служебному праву авторы учебников и пособий отмечают также важность таких основных начал аттестации как демократизм и социально-правовая защищенность служащих. Встречаются мнения о важности активного участия самого гражданского служащего в процедуре аттестации, следовательно, это можно выделить в качестве принципа.

Принципы аттестации являются доктринальной категорией, что не позволяет нам однозначно трактовать один и тот же принцип.

Гласность аттестации достигается путем того, что ее проведение, материалы и итоги находятся в свободном доступе для аттестуемого лица. Во исполнение данного принципа так же утверждается ежегодный график аттестации с поименным перечислением лиц, подлежащих аттестации с которым гражданский служащий знакомится в обязательном порядке не позднее, чем за месяц до дня начала аттестации. В судебной практике позиция истцов о том, что графики заранее не составлялись, либо доводились до сведения уже непосредственно перед аттестацией с отзывом руководителя о работе данного государственного гражданского служащего – распространение основание для обжалования⁵⁷.

⁵⁵Куликова О.Е. Основные принципы аттестации государственных гражданских служащих органа государственной власти // Вестник науки и образования. 2018. № 3. С. 39.

⁵⁶ Современные кадровые технологии в органах власти: монография / под ред. А.М. Беляева, С.Г. Еремина, С.Е. Прокофьева М., 2015. С.110.

⁵⁷ Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими (утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 22 июня 2016 г.) .-URL:<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71329668/> (дата обращения 15.03.2020)

В пример нарушения принципа гласности при прохождении аттестации можно привести Апелляционное определение Московского городского суда от 24.05.2019 N 33-16939/2019, суть спора состояла в том, что в отношении Истца было принято решение о проведении аттестации и само заседание комиссии в один и тот же день⁵⁸. Тем самым было нарушено право государственного гражданского служащего на выражение свое мнения относительно материалов, послуживших поводом для проведения внеплановой аттестации и обязанность аттестационной комиссии на принятие объективного решения о соответствии или несоответствии работника занимаемой должности. Суд в своем определении встал на сторону истца и признал увольнение незаконным, поскольку был нарушен порядок проведения аттестации, который был установлен советующим Положением. Тем самым в данном примере был нарушен не только принцип гласности, но так же принцип объективности и периодичности аттестации.

Пожалуй, самым важным принципом аттестации и данного института отбора кадров в целом является принцип объективности оценки деловых и профессиональных качеств государственного гражданского служащего в совокупности с оценкой результатов его работы на занимаемой должности. Предполагается, что принцип объективной оценки всецело поглощает так же такие положения-принципы как комплексность аттестации, всесторонность и обоснованность⁵⁹.

Принцип объективности предполагает под собой то, что оценка гражданского служащего будет проводиться только исходя из его деловых и профессиональных качеств и успехов в профессиональной деятельности. Необходимо учитывать позицию Верховного Суда Российской Федерации, закрепленную в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 об определении деловых качеств работника, в нашем случае госслужащего.

⁵⁸ Апелляционное определение Московского городского суда от 24.05.2019 №33-16939/2019.-URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOCN&n=11480> (дата обращения 20.03.2020).

⁵⁹ Евдокимов С.Ю., Сергеев В.Ю. Критерии и методы аттестации государственных и муниципальных служащих / С.Ю. Евдокимов, В.Ю. Сергеев// Вестник евразийской науки.-2018.-№ 2.-С. 18.

Соблюдение принципа объективности оценки результатов работы гражданского служащего напрямую влияет отзыв руководителя подразделения о результатах работы конкретного госслужащего. Конечно, исходя из позиции законности, объективности и гласности данный отзыв не должен содержать в себе субъективных суждений или положений, которые бы могли напрямую повлиять на результаты проведения аттестации. Но на практике, вместо развернутого отзыва о проделанной работе госслужащего в указанный период, его успехах и профессиональных недостатках предоставляются типовые отзывы руководителей, которые, как правило, не несут под собой высокой смысловой нагрузки.

Поэтому для повышения качества проводимой аттестации в государственных органах, ее объективности и всесторонности необходимо так же предъявлять требования к качеству отзывов о работе гражданского служащего, тем самым создавая условия для объективного проведения процедуры аттестации для определения соответствия гражданского служащего занимаемой должности⁶⁰.

На практике реализация принципа объективности аттестации является затруднительной, это обусловлено рядом пробельных положений в законодательстве, например отсутствие закрепленных в законодательстве гарантий гражданскому служащему о том, что отзыв руководителя о работе не будет носить субъективный характер, не до конца решенный порядок формирования аттестационных комиссии и их «формальная» независимость от руководства организации. Так же соблюдению принципов комплексности, всесторонности и объективности аттестации мешает то, что в настоящее время отсутствуют закрепленные критерии оценки аттестуемого государственного гражданского служащего.

При работе аттестационной комиссии можно так же выделить принцип коллективности оценки его идея состоит в том, что процесс анализа

⁶⁰Кирильчик Е.В. О некоторых проблемах, возникающих при аттестации государственных гражданских служащих // В сборнике: Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран Материалы VI Международной научно-практической конференции. 2018. С. 104.

информации, оценка деловых и профессиональных качеств гражданского служащего и принятие решения о результате аттестации проводится группой высококвалифицированных специалистов.

На наш взгляд, нужно так же среди принципов аттестации отметить положение о действенности результатов аттестации. Поскольку проведение аттестации преследует главную цель определения соответствия занимаемой должности гражданского служащего, тем самым результат аттестации помогает определить дальнейшие действия в отношении аттестуемого лица. Например, это может быть решение о повышении гражданским служащим уровня своего образования для дальнейшего замещения должности или же наоборот увольнение в связи с полным несоответствием требованиям к выполняемой трудовой функции.

Однако действие принципа действенности результатов аттестации в реальности часто носит рекомендательный характер и практически не подлежит исполнению. В судебной практике встречаются дела о том, что решения по итогам аттестации исполнялись не вовремя или же не в полном объеме, что связывается с причинами большой кадровой загруженности, отсутствии плановости в работе и юридической неграмотности отдела кадров⁶¹.

Наличие принципов аттестации, их соблюдение и реализация на практике оказывает влияние на качество оценки профессиональных и деловых качеств государственного гражданского служащего и результатов его работы, способствует пресечению превращения аттестации в формализованную процедуру с известным заранее результатом.

Проблематика аттестации как одного из способов проверки соответствия занимаемой должности вызывает споры еще по причине того, что аттестация не является специальным институтом госслужбы, а свойственна и трудовому праву.

⁶¹Кирильчик Е.В. К вопросу о результатах аттестации государственных гражданских служащих // Пролог: журнал о праве. 2016. № 3. С.47.

Итак, положения об аттестации встречаются как в ФЗ №79-ФЗ, так и в ТК РФ. Существование аттестации в двух совершенно разных отраслях права, исходя из аналогии права, преследует одну цель, это решение вопроса о соответствии лица, проходящего аттестацию занимаемой должности. Если ответ на данный вопрос будет положительным, то аттестуемый не несет никаких негативных последствий, если же решение будет отрицательным, то лицо, не прошедшее аттестацию может быть понижено в должности или уволено.

Аттестация в трудовом и служебном праве имеет как общие, так и характерные для каждой из отраслей права различия, поэтому предлагается рассмотреть институт аттестации в служебном праве в сравнении с трудовым правом.

Нормативным регулированием аттестации госслужащих является уже известным нам закон №79-ФЗ и Указ Президента РФ №110. Аттестация в трудовом праве не имеет такого централизованного регулирования, поскольку положения о ней встречаются только в пункте 3 части 1 статьи 81 ТК РФ, где она выступает в качестве основания для расторжения трудового договора с работником. Норма указанной статьи является отсылочной, что позволяет регулировать проведение аттестации работников многочисленными и часто несогласованными нормативными правовыми актами. Как результат отсутствие единой правоприменительной практики.

Таким образом, аттестация гражданских служащих на сегодняшний момент носит более урегулированный характер, поскольку нормы об аттестации работников преимущественно носят локальный характер, что напрямую зависит от правовой грамотности и честности работодателя.

Следующим фактором для сравнения выступает сроки и цель проведения аттестации. В служебном праве сроки и цель строго определены, так аттестация проводится один раз в три года, с целью определения соответствия государственного гражданского служащего занимаемой должности (ч.1 ст.48 ФЗ №79-ФЗ). Периодичность проведения аттестации работника в трудовом

праве напрямую зависит от положений локальных актов работодателя, в которых устанавливает порядок и срок проведения аттестации работников (как правило, положения об этом содержатся в коллективном договоре), где-то такой срок может составлять три года, где-то пять лет все зависит от организации и вида деятельности. Автор работы придерживается мнения о том, что цель аттестации в служебном и трудовом праве совпадает, независимо от того, что это не закреплено законодательно на уровне ТК РФ⁶².

В данном контексте можно говорить о том, что государственный гражданский служащий является более защищенным от проведения внеплановой аттестации, так как сроки ее проведения напрямую урегулированы законодателем, чего не наблюдается в трудовом праве, где инициатива проведения аттестации чаще всего зависит от воли и желания работодателя⁶³.

Характерной чертой аттестации госслужащих является обязательное наличие отзыва работодателя о работе государственного гражданского служащего, данный документ содержит в себе краткое описание всех служебных заслуг и недостатков за период работы конкретного гражданского служащего. На практике данный отзыв напрямую предопределяет исход аттестации гражданского служащего и его последующее продвижение по службе.

Вопрос о последствиях аттестации для лиц, в отношении которых она проводилась в служебном и трудовом праве тоже является различным. Так по результатам аттестации госслужащий может быть включен в кадровый резерв для продвижения по службе, направлен на повышение квалификации, понижен в должности или исключен из кадрового резерва. Увольнение возможно только в случае отказа госслужащего от повышения своего профессионального образования или перевода на другую нижестоящую должность.

⁶² Акимцева Е.С., Актуальные вопросы об аттестации работников: проблемы и пути решения // Сборник тезисов работ участников VIII-й Всероссийской конференции обучающихся «ВЕЛЕНИЕ ВРЕМЕНИ». 2020. С. 807.

⁶³ Куревина, Л. Об аттестации работников // Автономные учреждения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2018. № 3. С. 73.

В трудовом праве, исходя из толкования ТК РФ, для работника наступает только одно последствие при неудовлетворительном результате аттестации – это увольнение.

Однако, несмотря на большое количество различий процедуры аттестации гражданских служащих и работников, данные институты имеют большое количество схожих неурегулированных проблем, таких как:

- Отсутствие закрепленного понятия «аттестация», регламентация которого на законодательном уровне существенно бы сократила круг существующих проблем.

- Принципы проведения аттестации, как в служебном, так и в трудовом праве носят лишь доктринальный характер и исходят из общих основ прав и свобод человека. К ним относят гласность, объективность, всеобщность, законность, периодичность и т.д.

- Больше вопросов, чем ответов вызывает работа аттестационных комиссий независимо от того, где проводится аттестация в государственном органе или организации. Порядок формирования комиссий, включение в их состав независимых экспертов, порядок разрешения конфликтов интересов – эти все положения отданы, как правило, на усмотрение организатора аттестации – работодателя⁶⁴.

- Сложный и долгий процесс обжалования результатов аттестации. Требования, предъявляемые истцами в части обжалования результатов аттестации, как правило, содержат положения о том, что процедура аттестации была проведена с нарушениями закона, проведение внеплановой аттестации, несоблюдение кворума аттестационной комиссии, субъективный характер оценки деловых и профессиональных качеств работника.

Норма ч. 3 статьи 81 ТК РФ неоднократно становилась предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. КС РФ неоднократно высказывал свою позицию о том, что право принимать

⁶⁴ Минкина, Н.И. Проблема правового регулирования аттестации работников // Алтайский юридический вестник. 2019. № 2. С.142.

необходимые кадровые решения принадлежит работодателю, при неукоснительном соблюдении последним гарантий трудовых прав работников⁶⁵. Следовательно, положения ч.3 ст. 81 не противоречат Конституции РФ, но это не означает, что вопрос о правовом положении аттестации работников является решенным.

Таким образом, сравнение аттестации в трудовом и служебном праве позволило нам отобразить характерные черты аттестации государственных гражданских служащих, которые являются уникальными и позволяют нам разграничивать данные институты в трудовом и служебном праве.

Но существование достаточно обширного схожего круга проблем, заставляет нас задуматься о том, являются ли нормы об аттестации такими уж и специальными в служебном праве. Отсутствие легально закрепленного определения аттестации, принципов ее проведения и гарантий аттестуемым лицам, разрозненность норм и положений о критериях оценки деловых и профессиональных качеств при проведении аттестации позволяют нам говорить о несовершенстве современного законодательства в части проведения аттестации независимо от отрасли права.

Резюмируя все выше сказанное, хотелось бы сделать следующие выводы. Разнообразие научных дискуссий о понятии и сущности аттестации, необходимо минимизировать путем закрепления на законодательном уровне понятия «аттестация». Решение данного вопроса автоматически повлечет за собой и решение вопроса о принципах и задачах аттестации на современном этапе.

Несовершенство базисных норм о процедуре проведения аттестации влияет не только на государственную гражданскую службу, но и порождает схожие проблемы в трудовом праве, поскольку решение вопроса с помощью аналогии права не представляется возможным.

⁶⁵Постановление Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2009 г. № 2-П. – URL:<https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-03022009-n/> (дата обращения 10.03.2020).

2.2 Правовое регулирование аттестации на государственной гражданской службе

Рассмотрев в предыдущем параграфе вопросы о сущности, принципах и задачах аттестации и определив, что главная цель аттестации - это определение соответствия государственного гражданского служащего занимаемой должности в данной части работы предлагается рассмотреть порядок прохождения аттестации и его регулирование.

Правовое регулирование аттестации в России, как уже было сказано ранее, осуществляется посредством двух основных нормативных правовых актов – это Федеральный Закон от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» и Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации».

Акты отдельных государственных органов о проведении аттестации составляют основной правовой массив в части регулирования данной процедуры т.к. практически каждый отдельно взятый государственный орган издает и применяет данные положения на практике, с учетом специфики своей деятельности.

Государственная гражданская служба является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, тем самым наделив последних правом издания отдельных нормативных правовых актов в части регулирования процедуры аттестации. Однако при изучении материала была выявлена тенденция к тому, что на законодательство субъектов ограничивается лишь копированием положений федерального законодательства или отдельных федеральных органов власти в деятельности их представительств в субъектах⁶⁶.

В научной литературе присутствуют дискуссии о том, из каких именно этапов состоит аттестация. Так, например Остапец О.Г. и Карномазова О.А.

⁶⁶Пронина Е.А. Правовое регулирование аттестации государственных гражданских служащих: проблемы и перспективы // В сборнике: Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России Материалы XI Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей: сборник научных статей. 2018. С. 182.

выделяют три этапа аттестации: предварительный (подготовительный), собственно прохождение аттестации (основной), заключительный, а также факультативный, заключающийся в обжаловании результатов аттестации. Другие ученые придерживаются схожего мнения и выделяют такие стадии как: подготовка, проведение, принятие итогового решения.

По общему правилу аттестации подлежат все государственные гражданские служащие. Но Указом Президента №110 установлен круг госслужащих, в отношении которых аттестация не проводится, это:

а) проработавшие в занимаемой должности гражданской службы менее одного года;

б) лица, достигшие возраста 60 лет;

в) беременные женщины;

г) женщины, находящиеся в отпуске по беременности и родам, а также в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация указанных гражданских служащих возможна не ранее чем через год после выхода из отпуска;

д) замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», с которыми заключен срочный служебный контракт;

е) лица, в отношении которых не прошел один год со дня сдачи квалификационного экзамена.

Наличие указанных исключений возвращает нас к вопросу того, являются ли данные положения нарушением принципа равного доступа к государственной службе, а так же принципу всеобщности при проведении аттестации.

Критике подвергаются положения том, что лица замещающие должности гражданской службы категорий "руководители" и "помощники (советники)", с которыми заключен срочный служебный контракт, освобождаются от аттестации. Двойственная природа указанного положения состоит в том, что лица занимающие указанные категории должностей, безусловно, должны быть

профессионально компетентными, но почему в данном контексте из числа лиц не подлежащих аттестации не исключить и тех госслужащих, с которыми также заключен срочный служебный контракт⁶⁷.

Решением проблемы может стать введение законодательного положения о том, что лица, замещающие должности категории «руководители» и «помощники (советники)», работающие по срочному трудовому договору подвергаются испытанию по истечении одного года с момента начала службы. Если служебный контракт заключен на срок от пяти лет, то для указанных категорий должностей предусматривается и плановая аттестация.

Неоднозначной нормой представляется положение о том, что лица достигшие возраста 60 лет освобождаются от аттестации. Представляется более логичным наоборот проведение ежегодной аттестации в целях стимулирования профессиональной деятельности данных госслужащих и обновления кадрового потенциала госслужбы в целом путем привлечения более молодых и квалифицированных специалистов⁶⁸..

Исключение беременной женщины из числа лиц подлежащих аттестации ряд ученых называют дискриминацией, поскольку это ущемляет права женщины. Главным условием аттестации является ее проведение в благоприятной и доброжелательной обстановке, поэтому ссылка на негативное влияние аттестации на здоровье беременной женщины является недопустимой.

С другой стороны исключение беременной женщины из перечня лиц подлежащих аттестации выступает гарантией ее прав, в том случае, что при неудовлетворительном результате аттестации беременную женщину нельзя уволить и расторгнуть с ней служебный контракт, даже по причине недостаточной квалификации.

⁶⁷ Устинов А.Н., Трифонов Ю.Н. Аттестация государственных служащих: организационно-правовые основы и особенности проведения на различных видах государственной службы // Современное общество и власть. 2018. № 1. С. 175.

⁶⁸Цуракова Н.П. Пути повышения эффективности аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации // В сборнике: Россия молодая Сборник материалов VII Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых с международным участием. 2015. С. 342.

Таким образом, указанный круг лиц освобожден от прохождения аттестации по тем или иным обстоятельствам, однако необходимо отметить, что данный перечень не является совершенным, требует доработки и дополнительного уточнения в законодательстве.

Часть 4 статьи 48 ФЗ № 79-ФЗ устанавливает срок аттестации - один раз в три года. Этот срок является общим и представляется оптимальным для оценки соответствия государственного гражданского служащего занимаемой должности. Ранее действующее законодательство не устанавливало такой жесткий срок проведения аттестации. Срок закреплялся как промежуточный временной этап, а именно аттестация госслужащих должна была проводиться не чаще одного раза в два года, но и не реже одного раза в четыре года. Реформирование положений закона о сроке проведения аттестации и закрепление четко закрепленных временных рамок стали гарантией государственным гражданским служащим равных условий при прохождении процедуры аттестации в частности, и всей гражданской службы в целом⁶⁹.

Несмотря на то, что законодателем четко установлен срок периодичности аттестации, в научной литературе не утихают споры о том, является ли данный срок оптимальным и достаточным для объективной оценки трудовой деятельности государственного гражданского служащего и соответствия его занимаемой должности⁷⁰.

Ряд юристов-практиков предлагают проводить аттестацию ежегодно. К аргументации данной позиции приводятся доводы о том, что такой срок позволяет постоянно поддерживать уровень качества квалификации и профессиональных знаний госслужащего. Но срок в один год – это маленький срок для того, чтобы у государственного гражданского служащего была возможность кардинально изменить свой профессиональный уровень с момента предыдущей аттестации, например, закончить необходимую ступень

⁶⁹Зенин, С.С. Модель профессиональной общественной аттестации в сфере государственного управления: актуальные проблемы реализации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 7. С. 210.

⁷⁰ Современные кадровые технологии в органах власти: монография / под ред. А.М. Беляева, С.Г. Еремина, С.Е. Прокофьева. Москва, 2015. С. 138

образования или успеть освоить и применить новые знания на практике путем прохождения курсов повышения квалификации⁷¹.

Недопустимым является и слишком продолжительный временной разрыв между аттестациями – утрата гражданами служящими мотивации по совершенствованию своих профессиональных навыков и неактуальность результатов предыдущей аттестации, все это не может послужить объективными критериями при проведении новой процедуры оценки соответствия занимаемой должности.

Таким образом, представляется, что проведение аттестации в установленный законом срок, а именно один раз в три года представляется оптимальным, а при необходимости всегда можно провести внеплановую аттестацию на основаниях установленных законом⁷².

Законодателем предусмотрены случаи и возможность проведения внеплановой аттестации. Согласно статье 48 ФЗ №79-ФЗ и Указу Президента №110 внеплановая аттестация проводится:

а) по соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Основание для проведения аттестации в данном случае – неудовлетворительные результаты работы госслужащего на протяжении одного отчетного года. Результаты работы в обязательном порядке должны быть отражены в ежегодном отчете о работе и иметь подтвержденный характер. Аттестация может быть проведена только по соглашению сторон, если согласие сторон не будет достигнуто, об аттестации не может идти речи, так как ее проведение будет нарушать положения законодательства⁷³.

⁷¹ Свинцов А.В., Цай Н.И. Аттестация государственных служащих: в России и зарубежных странах // Материалы Ивановских чтений. 2019. № 1. С. 276.

⁷² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 1292-О.-URL: <https://www.referent.ru/7/220161> (Дата обращения 18.04.2020)

⁷³ Худобин И.И. Аттестация государственных гражданских служащих: проблемы правоприменения // Научные ведомости Белгородского государственного университета. 2015. № 20. С. 28.

б) по решению представителя нанимателя в лице руководителя государственного органа или представителя этого руководителя, осуществляющих полномочия представителя нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, после принятия в установленном порядке решения:

- о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе. В данном случае проведение внеплановой аттестации обусловлено целью, определить круг гражданских служащих, которые обладают наиболее высоким уровнем квалификации, а, следовательно, имеют право на преимущественное занятие должностей. По результатам проведения аттестации гражданскому служащему, который в данном случае наименее подходит вакантной должности в условиях сокращения штата, может быть предоставлена возможность занятия иной должности, в том числе другого государственного органа. Проведение аттестации при сокращении должностей гражданской службы выступает в качестве права представителя нанимателя.

- об изменении условий оплаты труда гражданских служащих. Внеплановая аттестация проводится с целью выявления необходимости и обеспечения обоснованности изменений оплаты труда отдельных государственных служащих.

Таким образом, законодателем четко обозначен перечень случаев, при которых может проводиться внеплановая аттестация. Иные основания или же отсылки к нормативным актам самих государственных органов при проведении внеплановой аттестации будут признаны незаконными.

Приведем пример проведения незаконной внеплановой аттестации из судебной практики. Истец обратился в Ленинский районный суд г. Саранска (решение от 10 июня 2019 г. по делу № 2-1603/2019) с требованием признать приказы Управления Россельхознадзора о проведении аттестации от 2018,

2019 года незаконными, а также признать результаты аттестации противоречащими законодательству⁷⁴.

Истец считает, что изданные приказы Управления Россельхознадзора о проведении аттестации, а также проведенные в отношении нее две аттестации являются незаконными и подлежат отмене ввиду того, что установленный срок (один раз в три года) для проведения новой аттестации не истек. Внеочередная аттестация в отношении истца назначена не была.

Суд, изучив материалы аттестационной комиссии и приказы о проведении аттестации Управления Россельхознадзора, пришел к выводу о том, что в отношении истца действительно были нарушены принципы систематичности и объективности аттестации, тем самым суд признал решение аттестации незаконным и обязал Управления Россельхознадзора восстановить истца в должности государственной гражданской службы.

Таким образом, условия проведения внеплановой аттестации не подлежат расширительному толкованию и устанавливаются только на федеральном уровне.

Итак, срок проведения аттестации строго установлен – один раз в три года. В соответствии с пунктами 10 и 11 Указа Президента №110 от 2005 года, представитель нанимателя обязан ежегодно составлять график проведения аттестации и довести сведения, содержащиеся в нем до каждого гражданского служащего не менее чем за месяц до начала аттестации.

В графике аттестации указываются:

А) наименование государственного органа и подразделения, в котором проводится аттестация;

Б) список гражданских служащих, подлежащих аттестации;

В) дата, место и время аттестации;

⁷⁴Решение Ленинского районного суда г. Саранска от 10 июня 2019 г. по делу № 2-1603/2019.-URL: <https://sudact.ru/regular/doc/myNIWM0XeZoC/> (дата обращения 23.03.2020).

Г) дата, предоставления в аттестационную комиссию необходимых документов с обязательным указанием ответственных за их предоставление руководителей соответствующих подразделений государственного органа.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что нарушение сроков уведомления тех лиц, которые будут подвергаться процедуре аттестации в текущем году, позволяет признать проведенную впоследствии аттестацию незаконной.

Изучая судебную практику, следует сказать, что обжалование аттестации на основании того, что истец не был заранее ознакомлен с графиком ее проведения, является довольно распространенным основанием. Позиция судов является неоднозначной и зависит от обстоятельств дела.

Так, например, в Определении Московского городского суда от 4 октября 2017 г. по делу № 33-28626 был разрешен спор о том, что истец пытался обжаловать результаты аттестации по причине несвоевременного его ознакомления с графиком проведения аттестации. Свои исковые требования истец обосновывал тем, что его несвоевременно ознакомили с графиком проведения аттестации, а так же мотивированным отзывом руководителя. Однако суд при рассмотрении материалов дела установил, что в надлежащий срок ознакомления с указанными документами истец не был с ними ознакомлен ввиду того, что отсутствовал на рабочем месте по болезни.⁷⁵

Истцу при начале процедуры аттестации было предложено право ходатайства о переносе аттестации, однако истец отклонил данное предложение и решил пройти аттестационные испытания. Суд отказал в удовлетворении исковых требований на основании того, что истец не воспользовался предоставленным ему законодателем правом на перенос аттестации при наличии у него уважительных причин, а так же не передал на рассмотрение аттестационной комиссии дополнительные сведения о своей профессиональной служебной деятельности за аттестационный период.

⁷⁵ Апелляционное определение Московского городского суда от 4 октября 2017 г. № 33-28626.-URL: <https://www.mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/63c53ff9-987d-4cf3> (дата обращения 23.03.2020).

Противоположная позиция суда в части уведомления государственного служащего встречается в Апелляционном определении Московского городского суда от 24.05.2019 по делу № 33-16939/2019. Суд установил, что решение о проведении аттестации в отношении истца и само заседание аттестационной комиссии состоялись в один день - 29 марта 2018 года, таким образом, все значимые действия, касающиеся внеплановой аттестации госслужащего, были произведены в течение непродолжительного времени. В результате чего аттестуемый лишился права выразить свое мнение относительно материалов, послуживших поводом для проведения внеплановой аттестации, а аттестационная комиссия - принять объективное решение о соответствии или несоответствии работника занимаемой должности⁷⁶.

Самым главным документом для ознакомления в отношении госслужащего является мотивированный отзыв непосредственного руководителя об исполнении государственным гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период. К мотивированному отзыву прилагаются сведения о выполненных гражданским служащим за аттестационный период поручениях и подготовленных им проектах документов, содержащиеся в годовых отчетах о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, а при необходимости пояснительная записка гражданского служащего на отзыв непосредственного руководителя.

Данный отзыв, подписанный его непосредственным руководителем и утвержденный вышестоящим руководителем не позднее, чем за две недели до начала аттестации представляется в аттестационную комиссию.

Обязанность ознакомления госслужащего с отзывом об исполнении им должностных обязанностей возложена на отдел кадров государственного органа, срок ознакомления установлен законодателем, а именно не менее чем за неделю до начала аттестации. За госслужащим, который подлежит аттестации, сохраняется право на предоставление дополнительных сведений о своей

⁷⁶Апелляционное определение Московского городского суда от 24.05.2019 №33-16939/2019.-URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOCN&n=11480> (дата обращения 20.03.2020).

профессиональной деятельности, а так же на выражение несогласия с отзыв о его трудовой деятельности посредством заявления.

Приоритет создания новых требований к качеству отзыва состоит в том, что именно посредством данного документа происходит фактическое подтверждение или не подтверждение выполнения аттестуемым государственным гражданским служащим возложенных на него трудовых обязанностей. Тем самым, отзыв руководителя на работу госслужащего может существенным образом повлиять на результаты аттестации⁷⁷.

Именно поэтому очень важным является качество отзыва и представленная в нем информация. Так, авторы работ Калицкая В.В. и Степанова Л.А. указывают, что отзыв – это профессиональный и личностный «портрет» специалиста. Тем самым такой документ должен максимально отображать не только профессиональные и деловые качества аттестуемого, а так же такие характеристики как степень ответственности, активности и инициативности при выполнении своей трудовой функции.

Иного мнения придерживается Н.Н. Клищ, в своих работах указывая на то обстоятельство, что на практике представляется довольно затруднительным оценить результативность исполнения ряда профессиональных функций отдельного госслужащего. Ученый аргументирует свою позицию тем, что в современных реалиях планирования деятельности, где зачастую устанавливается только срок и ответственное лицо за выполнение работы, невозможно отследить выполнение каждым из госслужащих своей профессиональной трудовой функции⁷⁸.

Анализ судебной практики и научной литературы позволяет говорить о существовании такой проблемы как формальность отзыва. На практике мотивированный отзыв руководителя содержит лишь общие сведения и характеристики, которые «переходят» из отзыва в отзыв. Тем самым

⁷⁷ Краснова С.В. Современные методики проведения аттестации государственных гражданских служащих // Инновационные технологии управления и права. 2014. № 1. С. 51.

⁷⁸ Устинов А.Н., Трифонов Ю.Н. Аттестация государственных служащих: организационно-правовые основы и особенности проведения на различных видах государственной службы // Современное общество и власть. 2018. № 1. С. 175.

затрудняется работа аттестационной комиссии по объективной и комплексной оценке трудовой деятельности аттестуемого лица, что приводит уже к формализации самой процедуры аттестации⁷⁹.

Считаем важным указать на то обстоятельство, что на качестве отзыва может сказываться наличие конфликта между непосредственным руководителем и гражданским служащим, что зачастую приводит к составлению негативного мотивированного отзыва и соответствующего итога аттестации⁸⁰.

Наличие необоснованных негативных характеристик в отзыве является распространенным основанием обжалования итогов аттестации гражданскими служащими в суде. Так, например, Центральным районным судом г. Барнаула Алтайского края было рассмотрено дело № 2-6401/2016 от 23 августа 2016 г. в котором истец просит признать результаты аттестации незаконными и восстановить истца на работе в прежней должности⁸¹.

В обосновании своих требований истец указывает на то, что к началу аттестации непосредственным руководителем был подготовлен отзыв об исполнении истцом должностных обязанностей за аттестационный период, однако отзыв носил негативный характер оценки деятельности госслужащего. Вместе с тем из отзыва и заявления следует, что истец в полной мере соответствует как квалификационным требованиям, так и обладает необходимыми профессиональными знаниями и опытом работы. Решение аттестационной комиссии является незаконным, так как имелся только единичный факт несвоевременного исполнения должностных обязанностей по уважительной причине; дана неправомерная оценка организаторским способностям истца, так как истец не наделен такими полномочиями. Суд, рассмотрев материалы дела и ознакомившись с документами аттестационной

⁷⁹Егоров И.В. Обоснование необходимости совершенствования системы аттестации государственных гражданских служащих // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2015. № 4-1. С. 193.

⁸⁰Решение Фрунзенского районного суда г. Владивостока от 8 ноября 2017 г. по делу № 2-438/2017.- URL:<https://sudact.ru/regular/doc/11bFmGexktda/> (дата обращения 25.04.2020).

⁸¹ Решение Центрального районного суда г. Барнаула Алтайского края от 23 августа 2016 № 2-6401/2016.-URL: <https://sudact.ru/regular/doc/0jiiYz4Mlm6C/> (дата обращения 25.03.2020).

комиссии подтвердил, факт предвзятого отношения к истцу, что напрямую повлияло на итоги аттестации.

Таким образом, необходимо чтобы аттестационная комиссия рассматривала мотивированный отзыв лишь в качестве части всей совокупности данных о работе гражданского служащего, а также с учетом дополнительных сведений представленных непосредственного самим аттестуемым лицом.

Непосредственная процедура аттестации начинается с заседания аттестационной комиссии в ходе, которого аттестуемое лицо проходит заранее утвержденные испытания, направленные на оценку его профессиональных и деловых характеристик, а аттестационная комиссия производит оценку всех имеющихся у нее сведений об аттестуемом.

Для проведения аттестации гражданских служащих правовым актом государственного органа формируется аттестационная комиссия. В состав аттестационной комиссии включаются:

- представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (например, это могут быть представители отдела кадров или подразделения, в котором аттестуемый госслужащий проходит службу). Личное участие в работе комиссии представителя нанимателя является его правом, а не обязанностью. На практике в состав комиссии чаще всего включаются уполномоченным представителем нанимателя госслужащие из кадрового или правового структурного подразделения;
- представитель соответствующего органа по управлению государственной службой. Если такой орган отсутствует, то указанное лицо не включается в состав комиссии, его функции выполняет представитель нанимателя;
- представители научных и образовательных организаций, других организаций, приглашаемые в качестве независимых экспертов - специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов.

Если при органе государственной власти образован общественный совет, то его представители так же включаются в состав аттестационной комиссии.

Таким образом, представитель нанимателя обязан направить органу по управлению государственной службы запрос о необходимости привлечения к работе аттестационных комиссий независимых экспертов. Орган по управлению государственной службы по поступившему запросу обращается в научные, образовательные и иные учреждения.

Общее число этих представителей и независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии. Указанное требование позволяет максимально обеспечить независимость аттестационной комиссии.

Как уже говорилось в первой главе данной работы, правовая природа независимости экспертов вызывает споры, поскольку их труд является возмездным и оплачивается на основании Постановления Правительства РФ от 12 августа 2005 года № 509 «О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссии, образуемых федеральными государственными органами». На региональном уровне соответствующие вопросы регулируются нормативными правовыми актами исполнительной власти субъектов РФ.

Аттестационная комиссия состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии. Все члены аттестационной комиссии при принятии решений обладают равными правами.

Принципами работы аттестационных комиссий являются:

- принцип объективности ставит в приоритет идею того, что итоговое решение аттестации будет вынесено только на основании беспрестанного и тщательного изучения всех предоставленных документов и результатов тестирования аттестуемого лица;

- принцип гласности, деятельность аттестационной комиссии и результаты аттестации открыты и находятся в доступе для всех заинтересованных лиц;

- принцип компетентности, предъявляет требования к профессиональному стажу и квалификации членов аттестационной комиссии;

- принцип независимости, связан с принципом объективности именно с помощью этих двух компонентов решение аттестационной комиссии будет направлено только на повышение качества гражданской службы, а также не будет ущемлять права и профессиональные качества аттестуемого лица;

- принцип доброжелательности и соблюдения норм профессиональной этики⁸².

Заседание аттестационной комиссии проводится только в рабочее время, в дни и часы, утвержденные в графике проведения аттестации. Не допускается проведение аттестации без личного участия госслужащего, в случае наличия уважительных причин его отсутствия, процедура переносится на другой срок.

В случае неявки гражданского служащего на заседание комиссии без уважительной причины или отказа его от аттестации гражданский служащий привлекается к дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Заседание аттестационной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей ее членов. В обязательном порядке секретарем комиссии ведется протокол, который по окончании процедуры аттестации подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами аттестационной комиссии, присутствовавшими на заседании.

Аттестационная комиссия рассматривает представленные документы, заслушивает сообщения аттестуемого гражданского служащего, а в случае необходимости – его непосредственного руководителя о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. За аттестуемым лицом сохраняется право представления дополнительных материалов о своей деятельности комиссии, в целях соблюдения принципа объективности

⁸² Абрамов И.А. Порядок проведения аттестации государственных гражданских служащих РФ// Научные труды Московского гуманитарного университета. 2015. № 1.С.107.

комиссия вправе перенести аттестацию на следующее заседание для детального изучения представленных дополнительных документов.

Актуальным представляется вопрос о методике оценки государственного гражданского служащего при проведении аттестации. В Указе Президента №110 указывается, что единая методика проведения аттестации утверждается Правительством Российской Федерации (пункт 6.1). Указанный пункт является новеллой законодательства и введен в действие Указом Президента РФ от 07.03.2020 № 171 «О внесении изменения в Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. N 110».

Тем самым законодатель указывает на то, что в ближайшее время будет создана и разработана единая методика проведения аттестации государственных гражданских служащих. Проект методики основывается на приемах и способах оценки профессиональных и деловых качеств, которые уже используются при проведении конкурсов на гражданской службе.

Представляется, что введение и разработка указанного документа являются целесообразным шагом для унификации процедуры аттестации, урегулирования спорных вопросов о работе аттестационных комиссий, а так же защитит аттестуемых государственных гражданских служащих от злоупотребления правом представителя нанимателя.

Поскольку Единая методика аттестации государственных гражданских служащих в настоящее время является только проектом, далее будут рассмотрены ряд точек зрения на критерии оценки госслужащего во время аттестации.

В научной литературе существует огромное количество точек зрения на то, какие именно критерии оценки госслужащих могут быть применимы при аттестации. Так, Т.В. Вырупаева предлагает такие критерии как

профессиональная компетентность, деловые и личностные качества, коммуникативные навыки, результаты труда⁸³.

М.В. Кочарова имеет другую точку зрения, по ее мнению оценка должна проводиться по опыту работы, наличию профессиональных знаний и организаторских способностей, а так же важны физические и психофизиологические характеристики⁸⁴.

Н.А. Платонова к указанным характеристикам добавляет так же критерии инициативности, самоотдачи, преданности и умения работать в экстремальных ситуациях.

Представленные мнения – это лишь часть существующих взглядов на критерии аттестации, однако даже сейчас мы можем выделить основные критерии, применяемые при оценке гражданских служащих во время процедуры аттестации. К ним можно отнести – деловые и личностные качества аттестуемых лиц; уровень профессиональных знаний и наличие квалификации; характеристика поведения аттестуемых в различных ситуациях; качество выполняемой трудовой функции; показатели результатов деятельности подразделений, в которых госслужащий выполняет работу; успешность достижения поставленных целей.

Решение аттестационной комиссии принимается путем открытого голосования простым большинством голосов присутствующих на заседании членов аттестационной комиссии. При принятии решения не допускается присутствие на заседании аттестуемого лица и его непосредственного руководителя.

Исходя из результатов аттестации госслужащего, аттестационная комиссия принимает одно из следующих решений:

- а) соответствует замещаемой должности гражданской службы;

⁸³ Евдокимов С.Ю., Сергеев В.Ю. Критерии и методы аттестации государственных и муниципальных служащих // Вестник евразийской науки. 2018. № 2. С. 20.

⁸⁴ Там же

б) соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

в) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии получения дополнительного профессионального образования;

г) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

Итоги аттестации оглашаются аттестованным гражданским служащим сразу же после подведения итогов голосования. Госслужащий в обязательном порядке должен быть с ними ознакомлен под роспись, после этого аттестационный лист помещается в личное дело гражданского служащего.

После проведения аттестации в течение одного месяца должен быть издан акт государственного органа о том, что государственный служащий: подлежит включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности в порядке должностного роста; должен пройти повышение профессиональной квалификации; понижается в должности и в случае нахождения в кадровом резерве исключается из него.

За представителем нанимателя остается право расторжения контракта с госслужащим, в случае если последний откажется от получения дополнительного профессионального образования или от перевода на другую должность.

У представителя нанимателя есть срок в один месяц для решения вопроса о переводе на другую должность или же увольнении гражданского служащего по результатам аттестации. Указанный срок является пресекательным тем самым, реализация указанных правомочий после истечения установленного срока – незаконна и может быть оспорена в суде⁸⁵.

На практике аттестация для представителя нанимателя заканчивается изданием правового акта об итогах аттестации, дальнейшие же действия по повышению уровня квалификации государственного гражданского служащего

⁸⁵Кирильчик Е.В. К вопросу о результатах аттестации государственных гражданских служащих // Пролог: журнал о праве. 2016. № 3. С. 47.

или же перевод его на иную должность госслужбы часто бывают не реализованы в срок или же происходят заочно.

В данной ситуации сложно не согласиться с Д.Л. Овчинниковым, который считает, что неприменение итогов аттестации представителем нанимателя является грубой ошибкой не только по отношению к конкретному гражданскому служащему, но ко всей кадровой работе государственного органа в целом. Нельзя считать аттестацию мероприятием для галочки, главная ее цель – провести анализ профессиональной компетентности госслужащих и использовать полученные результаты в дальнейшей работе по улучшению качества государственной гражданской службы⁸⁶.

Важным моментом является то обстоятельство, что результаты аттестации государственного гражданского служащего не являются для него окончательным решением – законодателем предоставлено право на обжалование результатов.

Но законодателем не определены сроки и механизмы обжалования результатов аттестации. Представляется, что реализация указанного права происходит в рамках индивидуального служебного спора. Анализ судебной практики проведенной в данной работе показывает нам, что действительно право на оспаривание результатов аттестации реализуется, но не в тех масштабах в каких представлялось автору только на этапе погружения в тему ВКР⁸⁷.

Не реализация права на обжалование результатов аттестации во многом связано с тем, что дела данной категории сложно доказуемы и очень растянуты во времени. Поэтому к моменту, когда государственный служащий восстанавливает свои нарушенные права, дальнейшее продолжение службы практически не представляется возможным ввиду негативного отношения

⁸⁶ Егоров И.В. Обоснование необходимости совершенствования системы аттестации государственных гражданских служащих / И.В. Егоров // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2015. № 41. С. 194.

⁸⁷Решение Ленинского районного суда г. Саранска от 10 июля 2019 г. по делу № 2-2228/2019.-URL: <https://sudact.ru/regular/doc/7bJmAig4Ueb5> (Дата обращения 07.05.2020 г.); Решение Железнодорожного районного суда г. Рязани от 27 июня 2017 г. по делу № 2-746/2017.-URL: <https://sudact.ru/regular/doc/K1bKudrMRPхv> (Дата обращения 18.04.2020)

руководства, решение которого было обжаловано. Такая практика находит широкое распространение в Российской Федерации, и государственные служащие осознано не используют данное право, с целью дальнейшего продолжения службы.

Резюмируя все вышесказанное, представляется сделать такие выводы о процедуре аттестации государственных гражданских служащих.

Аттестация - единственный механизм действующего законодательства, для оценки профессиональных и деловых качеств государственного гражданского служащего.

Дефиниция «аттестация» не закрепляется законодателем, автором данной работы предлагается понимать под аттестацией государственных гражданских служащих – это основную форму проверки профессиональных и деловых качеств государственного гражданского служащего, позволяющая определить соответствие госслужащего занимаемой должности.

Процедура аттестации урегулирована ФЗ № 79-ФЗ, а так же Указом Президента №110 от 1 февраля 2005 года. Большой массив нормативных правовых актов об аттестации составляют так же ведомственные акты государственных органов и нормативные акты субъектов РФ, – которые, к сожалению, являются копией федеральных актов.

Актуальным для решения остается вопрос о природе мотивированного отзыва непосредственного руководителя о работе аттестуемого госслужащего. Мотивированный отзыв является характерным признаком аттестации в служебном праве и представляет собой обоснованную характеристику работы гражданского служащего, его профессиональных и деловых качеств. Указанный документ в большинстве своем определяет итог аттестации, что не является верным, так как аттестационная комиссия должна рассматривать отзыв в совокупности со всеми имеющимися у нее сведениями о работе аттестуемого лица.

Дискуссии в научной литературе вызывают положения о работе аттестационной комиссии, а именно вопросы о «независимых экспертах»,

характере их деятельности и возмездной основе участия в заседаниях комиссии⁸⁸. Не урегулированным остаётся вопрос о разрешении конфликта интересов при проведении аттестации.

Новеллой законодательства последних месяцев является утверждение положения о том, что единая методика проведения аттестации утверждается Правительством Российской Федерации. Указанный пункт введен в действие Указом Президента РФ от 07.03.2020 № 171 «О внесении изменения в Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. N 110».

Авторы проекта говорят о том, что в скором времени будет создана и введена в действие единая методика проведения аттестации государственных гражданских служащих. Представляется, это действие является целесообразным и важным для процесса унификации процедуры аттестации и защиты слабой стороны - гражданского служащего от злоупотребления правом представителя нанимателя.

В настоящий момент существует негативная тенденция не реализации результатов аттестации, тем самым институт аттестации превращается в механизм для галочки. Следует согласиться с мнением И.Н. Сурманидзе, который считает, что в настоящее время происходит смещение целей и задач аттестации. Аргументируя свою позицию, ученый говорит о том, что аттестация утратила свою стимулирующую функцию, так как больше не может решить вопрос о продвижении по службе путем присвоения классного чина. Для гражданского служащего единственным положительным моментом аттестации является подтверждение соответствия занимаемой должности, а представитель нанимателя использует в качестве способа избавления от неугодных госслужащих⁸⁹.

⁸⁸Егоров И.В. Обоснование необходимости совершенствования системы аттестации государственных гражданских служащих // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2015. № 4-1. С.193.

⁸⁹Кирильчик Е.В. К вопросу о результатах аттестации государственных гражданских служащих // Пролог: журнал о праве. 2016. № 3. С. 49.

Тем самым, законодателю настоятельным образом следует обратить внимание на урегулирование вопросов о закреплении понятия «аттестация», что существенным образом разрешит вопрос о месте аттестации в системе служебного права, а также споры о принципах и задачах данного института.

Трансформация законодательства в части более точной конкретизации случаев освобождения от аттестации, составе аттестационной комиссии и роли «независимых экспертов», закрепление положений об исполнимости результатов аттестации, а так же детальная проработка сроков и механизмов обжалования ее результатов – все эти меры позволят повысить качество государственной гражданской службы Российской Федерации и преодолеть стереотипы общества о ее неэффективности.

Заключение

Подводя итог данной выпускной квалификационной работе, следует сказать следующее, институты конкурса и аттестации – являются в настоящий момент главными кадровыми механизмами государственной гражданской службы.

Важность и значимость названных правовых институтов сложно переоценить. На сегодняшний день, конкурс является главным юридическим механизмом для отбора кадров на государственную гражданскую службу, от него и аттестации напрямую зависит успех в формировании корпуса компетентных гражданских служащих.

К главным проблемам конкурса и аттестации можно отнести отсутствие: легальных понятий конкурса и аттестации гражданских служащих, закрепления принципов проведения данных процедур и организации работы конкурсных и аттестационных комиссий.

Для решения выявленных проблем законодателю следует принять ряд мер.

Во-первых, на законодательном уровне целесообразно закрепить понятие конкурса в положениях ч. 1 ст. 22 Закона о государственной службе, а понятие аттестации - в ч. 1 ст. 48 этого же закона в соответствии с ниже отмеченными рассуждениями по данным дефинициям.

Автор данной работы предлагает понимать под конкурсом - способ кадрового обеспечения гражданской службы, в ходе которого специально созданной для этого комиссией осуществляется проверка профессиональных и личностных компетенции кандидата на определенную должность с оценкой возможности их реализации на гражданской службе⁹⁰.

Разрешение вопроса о единообразном понимании конкурса, одновременно поставит точку в таких дискуссионных вопросах как цель конкурса и внеконкурсный отбор на вакантные должности госслужбы.

⁹⁰ Акимцева, Е.С. Актуальные вопросы о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы // В сборнике: Молодежь — Барнаулу: материалы XXI городской научно-практической конференции молодых ученых. 2019. С. 911.

Под аттестацией государственных гражданских служащих предлагается понимать – основную форму проверки профессиональных и деловых качеств государственного гражданского служащего, позволяющую определить соответствие госслужащего занимаемой должности⁹¹.

Наряду с закреплением понятия аттестации законодателю следует пересмотреть и цель ее проведения. Последняя, по сути, сводится к тому, что определяется соответствие гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы. Однако такую формулировку нельзя признать удачной, служащий (как одушевленное лицо) не может соответствовать (или не соответствовать) должности (т. е. нечто неодушевленному). Скорее речь должна идти о соответствии его профессиональных и личных качеств тем требованиям, которые предъявляются к лицу, занимающему соответствующую определенную должность.

Во-вторых, следует детально урегулировать деятельность конкурсных и аттестационных комиссий, в том числе их объективность при принятии решения. В работе данных комиссий возникают ситуации, связанные с конфликтом интересов одного из членов конкурсной (или аттестационной) комиссии и лица проходящего соответствующую процедуру. Спектр возникновения конфликта интересов достаточно широк, например при наличии родственных связей. В целях повышения эффективности деятельности комиссий представляется необходимым предметно регламентировать, причем, на законодательном уровне ситуации конфликта интересов при проведении конкурса на замещение вакантной должности, а также поведение членов комиссии, оказавшихся в указанной ситуации конфликта интересов.

Помимо проблемы конфликта интересов, которая может возникнуть в процессе работы комиссии, также можно выделить проблему, связанную с толкованием понятия «независимые эксперты». По факту независимость экспертов является декларативной т.к. эксперты для работы в комиссии

⁹¹ Акимцева Е.С., Актуальные вопросы об аттестации работников: проблемы и пути решения // Сборник тезисов работ участников VIII-й Всероссийской конференции обучающихся «ВЕЛЕНИЕ ВРЕМЕНИ». 2020. С. 807.

приглашаются, как правило, непосредственно представителем нанимателя с соответствующей оплатой.

Тем самым, в настоящее время следует внимательно проработать вопрос об организации работы конкурсных и аттестационных комиссий посредством разработки подробных положений о порядке привлечения к работе независимых экспертов, инструкций по разрешению конфликта интересов, которые могут возникнуть при работе этих комиссий.

В-третьих, не оспаривая значимости отзыва, представляется необходимым решение вопроса о том, как избежать его субъективности и шаблонности при его написании. Думается, на практике это решается в ходе подготовки комиссии к аттестациям. Но при этом членам аттестационной комиссии следует рассматривать отзыв руководителя о работе аттестуемого во взаимосвязи с другими результатами аттестационных процедур.

Кроме того, общей проблемой рассматриваемых конкурса и аттестации можно назвать отсутствие закрепленных критериев оценки аттестуемых и лиц, претендующих на вакантные должности. Если при конкурсе возникает вопрос о компетенциях, какими должны обладать лица, претендующие на должность, то при аттестации в большей мере речь идет о критериях оценки результатов работы гражданского служащего.

Нужно заметить, что в России компетентностный подход только получает свое развитие, поскольку долгое время существовал традиционный и, за счет этого, привычный способ отбора кадров. Соответствующее смещение акцентов при оценке, проводимой в ходе конкурса и аттестации, должно произойти одновременно с иными процессами, происходящими в стране.

Негативной тенденцией последних лет становится несвоевременное исполнение решений аттестационных комиссий или же их исполнение в неполном объеме, что нередко связывается с причинами большой кадровой загруженности, отсутствием плановости в работе и, к сожалению, юридической неграмотностью отдела кадров. Издание правового акта о завершении аттестации нельзя считать конечным мероприятием, поскольку итоги

аттестационной работы можно и нужно использовать для повышения качества работы гражданских служащих и всей государственной службы в целом.

Представляется, что обозначенные направления модернизации отечественного законодательства в совокупности с иными необходимыми мерами окажут позитивное влияние на развитие государственной гражданской службы в целом.

Список использованных источников и литературы

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации. – Электрон.текст. Дан. – [Москва], 2005–2019. – URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 12.11.2019 г.)
2. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966): текст Пакта опубликован в Ведомостях Верховного Совета СССР // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976 г.– № 17. – Ст. 291.
3. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27 апреля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 01.05.2019 г.)// Собрание законодательства РФ. –2004–№ 31. – Ст. 3215.
4. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 26.07.2019 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2008.–№52.– Ст. 6228.
5. Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 26.07.2019 г.) // Собрание законодательства РФ. –2012.–№ 53. – Ст. 7598.
6. Трудовой кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 02.08.2019 г.)// Собрание законодательства РФ.–2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.
7. О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 // Собрание законодательства РФ. –2005.–№ 6.– Ст. 439.
8. О проведении аттестации государственных гражданских служащих: Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 // Собрание законодательства РФ. –2005.–№ 6.– Ст. 437.

9. О внесении изменения в Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 110: Указ Президента РФ от 7 марта 2020 г. № 171// Собрание законодательства РФ.– 2020. – № 10.– Ст. 1320.

10. Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы: Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 33. – Ст. 5165.

11. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2338.

12. Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов: Постановление Правительства РФ от 31 марта 2018 г. № 397 // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 16. – Ст. 2359.

13. О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, образуемых федеральными государственными органами: Постановление Правительства РФ от 12 августа 2005 г. № 509 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005.– № 34.– Ст. 3503.

14. О государственной гражданской службе Астраханской области: закон Астраханской области от 09.09.2005 г. № 48/2005-ОЗ (в ред. от 04.10.2018 г.) // Текст закона опубликован в газете «Астраханские известия» от 22 сентября 2005 г. №38.

15. О государственной гражданской службе Алтайского края: закон Алтайского края от 28.10.2005 г. № 78-ЗС (в ред. от 04.07.2017 г.) // Текст закона опубликован в газете «Алтайская правда» от 01 ноября 2005 г. №315.

16. О государственной гражданской службе Волгоградской области: закон Волгоградской области от 08.04.2005 г. № 1045-ОД (в ред. от 26.02.2015 г.) // Текст закона опубликован в газете «Волгоградская правда» от 22 апреля 2005 г. № 72.

17. О государственной гражданской службе Кабардино-Балкарской Республики: закон Кабардино-Балкарской Республики от 28.10.2005 г. № 81-РЗ (в ред. от 30.12.2019 г.) // Текст закона опубликован в газете «Кабардино-Балкарская правда» от 03 ноября 2005 г. № 239.

18. О государственной гражданской службе Калининградской области: закон Калининградской области от 28.06.2005 г. № 609 (в ред. от 24.12.2019 г.) // Текст закона опубликован в газете «Запад России» 05 июля 2005 г. № 143.

19. О государственной гражданской службе Костромской области: закон Костромской области от 03.05.2005 № 272-ЗКО (в ред. от 20.04.2019 г.) // Текст закона опубликован в газете «Северная правда» от 18 мая 2005 года №54.

20. О правовом регулировании государственной гражданской службы Ленинградской области: закон Ленинградской области от 25.02.2005 г. № 11-оз (в ред. от 28.02.2020 г.) // Текст закона опубликован в газете «Вестник Правительства Ленинградской области» от 28 февраля 2005г. № 7.

21. О некоторых вопросах правового регулирования государственной гражданской службы Новгородской области и деятельности лиц, замещающих государственные должности Новгородской области: закон Новгородской области от 12.09.2006 г. № 715-ОЗ (в ред. от 29.01.2020 г.) // Текст закона опубликован в газете «Новгородские Ведомости» от 13 сентября 2006 г. № 38.

22. О государственной гражданской службе Республики Дагестан: закон Республики Дагестан от 12.10.2005 г. № 32 (в ред. от 12.12.2019 г.) // Текст закона опубликован в газете «Дагестанская правда» от 18 октября 2005 г. № 231-232.

23. О государственных должностях Республики Хакасия и государственной гражданской службе Республики Хакасия: закон Республики

Хакасия от 28.02.2006 г. № 9-ЗРХ (в ред. от 19.12.2019 г.) // Текст закона опубликован в бюллетене «Вестник Хакасии» от 09 марта 2006 года № 12.

24. О государственной гражданской службе Чеченской Республики: закон Чеченской Республики от 06.10. 2006 г. № 29-рз (в ред. от. 20.02.2020 г.) // Текст закона опубликован в газете «Вестник Парламента Чеченской Республики» от 25 ноября 2006 г. № 83.

25. О государственной гражданской службе Чувашской Республики: закон Чувашской Республики от 12.04.2005 г. № 11 (в ред. от 25.10.2018 г.) // Текст закона опубликован в газете «Республика» от 14 апреля 2005 г. №14.

Судебная практика

26. Постановление Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2009 г. № 2-П. – URL:<https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-03022009-n/> (Дата обращения 10.03.2020).

27. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 1292-О. – URL: <https://www.referent.ru/7/220161> (Дата обращения 18.04.2020).

28. Определение Конституционного Суда РФ от 07 июля 2016 года по делу №1416-О.-URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision239618.pdf> (Дата обращения 03.05.2020 г.)

29. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 №2 (в ред. от 24.11.2015) «О применении судами Российской Федерации Трудового Кодекса Российской Федерации». – URL: http://www.consultant.ru/document/LAW_47257(Дата обращения 15.03.2020).

30. Решение Верховного Суда РФ от 15 декабря 2010 года № ГКПИ10-1368. – URL: http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big3/verhsu9.htm (Дата обращения 15.03.2020).

31. Решение Верховного Суда РФ от 22 ноября 2010 г. по делу № ГКПИ10-1248.-URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1698763/> (Дата обращения 13.03.2020 г.)

32. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 27 мая 2019 № 5-КГ19-54. – URL:<https://legalacts.ru/sud/opredelenie-sudebnoi-koll-rossiiskoi-federatsii-ot-n-5-kg19-54/> (Дата обращения 10.03.2020).

33. Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими (утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 22 июня 2016 г.) .– URL:<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71329668/> (Дата обращения 15.03.2020).

34. Апелляционное определение Московского городского суда от 24 мая 2019 №33-16939/2019.-URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOCN&n=11480> (Дата обращения 20.03.2020).

35. Апелляционное определение Московского городского суда от 4 октября 2017 г. № 33-28626.-URL: <https://www.mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/63c53ff9-987d-4cf3> (Дата обращения 23.03.2020).

36. Решение Центрального районного суда г. Барнаула Алтайского края от 23 августа 2016 № 2-6401/2016.-URL: <https://sudact.ru/regular/doc/0jiiYz4Mlm6C/> (Дата обращения 25.03.2020).

37. Решение Ленинского районного суда г. Саранска от 10 июня 2019 г. по делу № 2-1603/2019.-URL: <https://sudact.ru/regular/doc/myNIWM0XeZoC/> (Дата обращения 06.05.2020).

38. Решение Свердловского районного суда г. Иркутска от 16 мая 2019 г. по делу № 2-923/2019.-URL:<https://sudact.ru/regular/doc/gduplRRbQMmJ/>(дата обращения 15.04.2020).

39. Решение Фрунзенского районного суда г. Владивостока от 8 ноября 2017 г. по делу № 2-438/2017.-URL:<https://sudact.ru/regular/doc/1lbFmGexktda/> (Дата обращения 02.05.2020).

40. Решение Лоухского районного суда Республики Карелия от 25 июля 2017 г. по делу № 2-212/2017.- URL:<https://sudact.ru/regular/doc/MCOpk9OMq96g/> (Дата обращения 02.05.2020).

41. Решение Железнодорожного районного суда г. Рязани от 27 июня 2017 г. по делу № 2-746/2017.-URL: <https://sudact.ru/regular/doc/K1bKudrMRPхv> (Дата обращения 18.04.2020).

42. Решение Центрального районного суда г. Волгограда от 13 сентября 2016 г. по делу № 2-8660/2016.-URL: <https://sudact.ru/regular/doc/mPmtujoKSBNy/> (Дата обращения 21.04.2020).

43. Решение Новгородского районного суда от 19 февраля 2016 г. по делу № 2-663/2016.-URL: <https://sudact.ru/regular/doc/aBNvPLGLP45H> (Дата обращения 30.04.2020).

44. Решение Новгородского районного суда от 25 июня 2018 г. по делу № 2-2844/2018.-URL: <https://sudact.ru/regular/doc/vgS2FLA3s8H3> (Дата обращения 30.04.2020).

45. Решение Смольнинского районного суда г. Санкт-Петербурга от 29 июня 2017 г. по делу № 2-2045/2017.-URL: <https://sudact.ru/regular/doc/GSCSuI0R1cNt> (Дата обращения 08.05.2020 г.)

46. Решение Ленинского районного суда г. Саранска от 10 июля 2019 г. по делу № 2-2228/2019.-URL: <https://sudact.ru/regular/doc/7bJmAig4Ueb5> (Дата обращения 07.05.2020 г.)

Научная и учебная литература

47. Абрамов, И.А. Порядок проведения аттестации государственных гражданских служащих РФ / И.А. Абрамов// Научные труды Московского гуманитарного университета.– 2015.– № 1.– С. 101-113.

48. Административное право: учебник для вузов / под ред. А. В. Зубача. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. – 530 с.

49. Административное право России: учебник и практикум для вузов / под ред. А. И. Стахова. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. – 484 с.

50. Акимцева, Е.С. Актуальные вопросы о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы / Е.С. Акимцева // В сборнике: Молодежь — Барнаулу: материалы XXI городской научно-практической конференции молодых ученых. – 2019. – С. 911-912

51. Акимцева Е.С., Актуальные вопросы об аттестации работников: проблемы и пути решения / Е.С. Акимцева // Сборник тезисов работ участников VIII-й Всероссийской конференции обучающихся «ВЕЛЕНИЕ ВРЕМЕНИ». – 2020. – С. 807-808

52. Александрова, В.Ю., Попов, С.И., Гусарская, Т.А. Политика совершенствования аттестации государственных гражданских служащих / В.Ю. Александрова, С.И. Попов, Т.А. Гусарская // Вопросы политологии. – 2018. – № 10 (38). – С. 737-746.

53. Баширов, А.Н. Право граждан на равный доступ к государственной гражданской службе и механизм его реализации / А.Н. Баширов // Вестник Московского университета. – 2015. – № 1. – С.19-32.

54. Башуров, В.Б. Отграничение квалификационного экзамена от аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации / В.Б. Башуров // Современное право. – 2011. – № 11. – С. 82-88.

55. Богдан, Н.Н., Бушуева, И.П. К проблеме оценки и развития профессиональных компетенций государственных гражданских служащих / Н.Н. Богдан, И.П. Бушуева // Развитие территорий. – 2015. – № 3 – С.6-11.

56. Булгаков, С.Н. Значимость процедуры аттестации государственных гражданских служащих / С.Н. Булгаков // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2012. – № 2. – С. 158-161.

57. Булгаков, С.Н. Право государственных гражданских служащих на обжалование результатов аттестации / С.Н. Булгаков // Вестник Воронежского государственного университета – 2010. – № 1. – С. 348-358.

58. Беклемищев, Е. П. Современные направления и методы совершенствования управления карьерным развитием государственных

служащих / Е. П. Беклемищев, И. А. Панкратова // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2016. – №3. – С.124-130.

59. Васильев, С.А. Перспективы проведения профессионально-общественной аттестации государственных служащих: критерии отбора, требования к лицам, проводящим аттестацию, порядок проведения / С.А. Васильев// Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 10. – С. 2320-2324.

60. Васильев, В. Г. Правовое регулирование аттестации и конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы и муниципальной службы/ В. Г. Васильев. //Современное право. – 2019. – № 4. – С.62-67.

61. Васильева, Е.В. Аналитика и человеко-ориентированный дизайн в управлении интеллектуальным ресурсом государственной службы / Е.В. Васильева // Социально-трудовые исследования. – 2020. – № 1 (38). – С. 98-113.

62. Вольфсон, Э.Н., Драгунова, Н.Е. Дебюрократизация в процессе аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации / Э.Н. Вольфсон, Н.Е. Драгунова //Вестник Кузбасского государственного технического университета. – 2014.– № 1. – С. 175-177.

63. Гаврилкина, Ю.В. Внеконкурсное назначение на должность государственной гражданской службы: коллизии законодательства / Ю.В. Гаврилкина// Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2014. – № 3. – С.16-21.

64. Горобейко, И.В. Аттестация государственных гражданских служащих как фактор профессионального развития / И.В. Горобейко// Научные горизонты. – 2018. – № 11-1. – С. 82-87.

65. Евдокимов, С.Ю., Сергеев, В.Ю. Критерии и методы аттестации государственных и муниципальных служащих / С.Ю. Евдокимов, В.Ю. Сергеев// Вестник евразийской науки. – 2018. – № 2. – С. 18-22.

66. Егошина, Л.А. Аттестация как способ определения квалификации работников: проблемы правового регулирования и практика применения: дис. ... канд. юрид. наук. М. – 2017. – 145 с.

67. Егоров, И.В. Обоснование необходимости совершенствования системы аттестации государственных гражданских служащих / И.В. Егоров // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2015. – № 4-1.– С. 191-194.

68. Завгородняя, Л. В. Правовые аспекты формирования кадрового состава государственной гражданской службы / Л. В. Завгородняя // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2016. – № 2. – С.83-90.

69. Зайцева, Л.В. Обеспечение реализации принципа равного доступа к государственной гражданской службе / Л.В. Зайцева// Вестник Тюменского государственного университета. – 2013. – № 3. – С.90-97.

70. Зайцева, Т.В., Опарина, Н.Н. Формирование квалификационных требований к государственным гражданским служащим на основе компетентностного подхода / Т.В. Зайцева, Н.Н. Опарина// Государственное управление. Электронный вестник. – 2014. – № 46. – С.277-290.

71. Зверева, И.В. Аттестация как основание включения государственных гражданских служащих в кадровый резерв / И.В. Зверева// Юридический факт. – 2017. – № 12. – С. 65-67.

72. Зенин, С.С. Модель профессиональной общественной аттестации в сфере государственного управления: актуальные проблемы реализации / С.С. Зенин // Актуальные проблемы российского права. – 2015.– № 7.– С. 208-215.

73. Иванова, С.А. Некоторые проблемы правового регулирования конкурса на замещение должности гражданской службы в Российской Федерации и их решение / С.А. Иванова // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. – 2013. – № 4. – С.24-33.

74. Казарян, И.Р., Вотинцева, А.В. Критерии деловой оценки персонала на примере государственной гражданской службы/ И.Р. Казарян, А.В.

Вотинцева // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2013. – № 6.– С.20-25.

75. Королева, С.В. Правовое обеспечение оценки личностного и профессионального развития государственных гражданских служащих / С.В. Королева // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2020. – № 1. – С. 88-91.

76. Краснова, С.В. Современные методики проведения аттестации государственных гражданских служащих / С.В. Краснова// Инновационные технологии управления и права. – 2014. – № 1.– С. 49-55.

77. Кирильчик, Е.В. О некоторых проблемах, возникающих при аттестации государственных гражданских служащих / Е.В. Кирильчик// В сборнике: Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран Материалы VI Международной научно-практической конференции. – 2018. – С. 103-106.

78. Кирильчик, Е.В. К вопросу о результатах аттестации государственных гражданских служащих / Е.В. Кирильчик // Пролог: журнал о праве. – 2016.– № 3.– С. 46-50.

79. Корнилова, С.В., Тарасенко, И.А. Анализ внеконкурсных процедур поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации / С.В. Корнилова, И.А. Тарасенко// Интеллект. Инновации. Инвестиции. – 2009. – № 1. – С.57-60.

80. Куликова, О.Е. Основные принципы аттестации государственных гражданских служащих органа государственной власти / О.Е. Куликова// Вестник науки и образования. – 2018. – № 3. – С. 39-41.

81. Куревина, Л. Об аттестации работников / Л. Куревина // Автономные учреждения: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2018. – № 3. – С. 68-78.

82. Минкина, Н.И. Проблема правового регулирования аттестации работников / Н.И. Минкина // Алтайский юридический вестник. – 2019. – № 2. – С.139-144.

83. Онищенко, О. Н. Конкурсный подбор кадров на государственную гражданскую службу Российской Федерации / О. Н. Онищенко // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 2. – С.139-145.

84. Пресняков, М.В. Приоритетные направления формирования кадрового состава государственной гражданской службы / М.В. Пресняков// Гражданин и право. – 2011. – № 8. – С.3-19.

85. Пронина, Е.А. Правовое регулирование аттестации государственных гражданских служащих: проблемы и перспективы / Е.А. Пронина// В сборнике: Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России Материалы XI Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей: сборник научных статей. – 2018. – С. 181-184.

86. Романова, Д.В. Конкурсный отбор персонала государственной гражданской службы: понятие и особенности нормативного регулирования / Д.В. Романова// Традиции государственного управления: проблемы и перспективы сборник материалов круглого стола. – 2014. – № 6. – С.31-42.

87. Рыхлова, Е.А. Конкурс на замещение должности государственной гражданской службы правовом механизме обеспечения ее эффективности / Е.А. Рыхлова// Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2014. – № 1.– С.82-89.

88. Свинцов, А.В., Цай, Н.И. Аттестация государственных служащих: в России и зарубежных странах / А.В. Свинцов, Н.И.Цай// Материалы Ивановских чтений. – 2019.– № 1. – С. 274-281.

89. Современные кадровые технологии в органах власти: монография / под ред. А.М. Беляева, С.Г. Еремина, С.Е. Прокофьева.–Москва: Юстицинформ, 2015. – 422 с.

90. Соблирова, Л.Ф. Инновационные подходы к установлению квалификационных требований к государственным гражданским служащим / Л.Ф. Соблирова// Актуальные проблемы экономики, социологии и права. – 2017. – № 1. – С.85-88.

91. Соколова, А.А. Влияние стандартизации профессиональной деятельности на структуру компетенций государственных гражданских служащих / А.А. Соколова// Дневник науки. – 2018. – № 6. – С.31-36.

92. Терентьева, А.А. Характеристика нормативного правового регулирования поступления на государственную гражданскую службу РФ / А.А. Терентьева// Вопросы науки и образования. – 2016.– № 6. – С.42-45.

93. Устинов, А.Н., Трифонов, Ю.Н. Аттестация государственных служащих: организационно-правовые основы и особенности проведения на различных видах государственной службы / А.Н. Устинов, Ю.Н. Трифонов// Современное общество и власть. – 2018. – № 1. – С. 172-180.

94. Худобин, И.И. Аттестация государственных гражданских служащих: проблемы правоприменения / И.И. Худобин// Научные ведомости Белгородского государственного университета. – 2015. – № 20. – С. 27-29.

95. Чуракова, Н.П. Пути повышения эффективности аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации/ Н.П. Чуракова //В сборнике: Россия молодая Сборник материалов VII Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых с международным участием. – 2015. – С. 341-345.

96. Chapter 1: The Future of Jobs and Skills // Report. [on-line]. – URL: <http://reports.weforum.org/future-of-jobs-2016/> (дата обращения: 12.05.2020).

97. ECD. Skills for a Digital World. Policy Brief on The Future of Work, OECD Publishing, Paris. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.oecd.org/els/emp/Skills-for-a-Digital-World.pdf> (дата обращения 12.05.2020).