

ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРОХОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ

© 2016 г. Милена Сергеевна Братановская¹

В научной публикации рассматриваются отдельные современные проблемы прохождения государственной гражданской службы в Российской Федерации. Исследуются позиции ведущих ученых-правоведов, действующее законодательство в данной сфере подвергается критическому анализу, обозначаются юридические пробелы и предлагаются организационно-правовые средства для их устранения.

In the scientific publication separate modern problems of passing of the public civil service in the Russian Federation are considered. Positions of the leading scientists-jurists are investigated, the current legislation in this sphere is exposed to the critical analysis, legal gaps are designated and organizational and legal means for their elimination are offered.

Ключевые слова: административное право, государственное управление, государственная служба, классные чины, ограничения и запреты, права и свободы, правовые пробелы.

Key words: Administrative Law, public administration, public service, civil ranks, restrictions and ban, rights and freedoms, legal gaps.

Государственным служащим как субъектам административного права принадлежит важнейшая роль в решении таких задач, как управление экономической, социально-культурной и административно-политической сферами, укрепление российской государственности и реформирование общества на основах демократии и права. Происходящие в стране преобразования породили новые требования, предъявляемые к государственным служащим. Поскольку функционирование государственного аппарата в условиях проблемности развития российской экономики перестало соответствовать задачам осуществления рыночных реформ, возникает необходимость реформирования государственной службы.

Цель реформирования состоит в том, чтобы создать государственный аппарат нового типа, способный работать в современных и будущих политических и экономических условиях, аппарат высокопрофессиональный, компетентный, экономичный и дисциплинированный. Решение этой задачи включает в себя установление соответствующего административно-правового статуса государственных служащих, а также решение проблем, возникающих в процессе его реализации.

Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации” от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ² (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ) в ст. 38 устанавливает порядок информирования выборного профсоюзного органа при расторжении служебного контракта. При принятии решения о возможном расторжении служебного контракта с гражданским служащим в соответствии со ст. 33 Закона представитель нанимателя в письменной форме информирует об этом выборный профсоюзный орган данного государ-

ственного органа не позднее чем за два месяца до сокращения соответствующей должности гражданской службы.

Таким образом, обязанность информировать выборный профсоюзный орган о предстоящем расторжении служебного контракта возникает у представителя нанимателя только в случае, если расторжение контракта обусловлено сокращением должности гражданской службы.

Кроме того, предусмотрев это правило, ст. 38 анализируемого нормативного акта ничего не говорит о том, как должен поступить профсоюзный орган, получивший такую информацию, и обязан ли представитель нанимателя учитывать мнение профсоюза о расторжении служебного контракта с гражданским служащим³.

Наоборот, анализ этой нормы показывает, что в связи с отсутствием указаний на права выборного профсоюзного органа такой информации придан исключительно уведомительный характер, прекращение служебных отношений при сокращении должностей гражданских служащих осуществляется без учета мнения профсоюзного органа. По мнению Т.В. Иванкиной, такое решение вопроса вряд ли можно считать правильным, поскольку данное ограничение прав гражданских служащих не вытекает из особенностей государственной гражданской службы⁴.

Помимо вопросов, возникающих при расторжении контракта в связи с сокращением должности гражданской службы, проблемы участия в процессе выборного профсоюзного органа возникают и при расторжении служебного контракта с гражданским служащим по иным основаниям.

Например, в соответствии с ч. 2 ст. 82 Трудового кодекса РФ увольнение работника, являющегося членом профсоюза, по некоторым основаниям производится с учетом мотивированного мнения выборного органа первичной профсо-

¹ Доцент кафедры административного и финансового права Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, кандидат юридических наук, доцент.

Milena Bratanovskaya, associate professor of Administrative and Financial Law of Russian economic university named G.V. Plekhanov, PhD in Law, associate Professor.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

³ См.: Братановский С.Н. Принципы организации и функционирования муниципальной службы // Гражданин и право. 2011. № 5. С. 9.

⁴ См.: Иванкина Т.В. Вопросы применения законодательства о прекращении служебного контракта гражданского служащего. М., 2010. С. 57.

ую организации. В исследуемом же нами Законе такая норма отсутствует. Значит ли это, что в соответствующей ситуации должен действовать Федеральный закон № 79-ФЗ и учитывать мнение профсоюзного органа не требуется, или следует считать, что, поскольку вопрос не урегулирован специальным законом, при увольнении гражданского служащего – члена профсоюза нужно руководствоваться общими нормами ТК РФ? В литературе нет единства мнений по данному вопросу. Авторы отдельных публикаций считают, что Федеральный закон № 79-ФЗ вообще не предусматривает защиты служебных прав гражданских служащих профессиональными союзами, и это не упущение Закона, а его позиция⁵. Однако в действительности положение не совсем таково: хотя многие вопросы защиты гражданских служащих профессиональными союзами в Законе не решены, Закон содержит ст. 38, обязывающую представителя нанимателя информировать выборный профсоюзный орган не позднее чем за два месяца о сокращении должности гражданской службы, и некоторые другие положения, относящиеся к правам профсоюзов. Поэтому отсутствие в Законе нормы об учете мнения профсоюзной организации при увольнении гражданского служащего – члена профсоюза надо рассматривать как пробел, который должен восполняться применением соответствующей нормы ТК РФ. Иное решение, по нашему мнению, было бы недопустимым ограничением прав гражданских служащих.

Еще одна немаловажная проблема – отсутствие четкого законодательно закрепленного механизма оценки труда государственных гражданских служащих. В настоящее время распространена практика классификации показателей результативности деятельности государственных служащих на:

1) показатели входящих ресурсов – характеризуют затраты на осуществление определенной деятельности, отражают количество используемых ресурсов (бюджетных, трудовых, материальных и др.);

2) показатели рабочих процессов – отражают качество рабочих процессов, сроки и нормативы выполнения определенной деятельности (процент правовых актов, своевременно подготовленных и изданных; количество проверок, проведенных в установленные сроки, и проч.);

3) показатели непосредственного результата – отражают фактический объем работ, выполняемых в государственном органе (процент рассмотренных жалоб, количество реализованных мероприятий и проч.);

4) показатели конечного эффекта – отражают результаты воздействия управленческой деятельности на сферу внешней среды и определяются через изменение (или отсутствие изменения) в состоянии, функционировании, проблемах сферы внешней среды, находящихся под воздействием деятельности государственных органов или конкретного должностного лица (сокращение числа совершенных преступлений, уровня смертности и др.);

5) показатели влияния – характеризуют эффект воздействия государственных служащих на управляемую подсистему

(процент принятых поправок в законопроект, сумма средств, сэкономленных при внедрении предложения, и проч.)⁶.

Следует отметить, что отсутствие специального правового регулирования и системы разработанных и применяемых оценочных показателей эффективности труда государственных служащих в настоящее время порождает такие проблемы, как неясность правовых дефиниций (до сих пор не определены понятия обобщенных и специфических показателей); отсутствие механизма внедрения показателей в служебной деятельности государственных служащих, сложность подбора показателей для должностей категории “руководители” и “помощники (советники)”. В тех органах, где соответствующие показатели разработаны и применяются, возникает проблема выбора оптимального количества критериев оценки результативности деятельности государственных служащих, так как необоснованно большое количество показателей, как правило, приводит к сложности самой оценки. Однако одна из самых больших трудностей при определении комплексной системы показателей эффективности и результативности служебной деятельности заключается в том, что показатели результативности во многом зависят от внешних факторов, на которые государственный служащий самостоятельно не может оказывать влияния (например, это особенно касается служащих законодательных органов). Поэтому на практике достаточно трудно оценить конечные результаты труда без учета воздействия внешних факторов.

Оценка труда включает в себя также исполнение гражданским служащим должностного регламента, его соответствие необходимым по должности квалификационным требованиям, требованиям к знаниям и навыкам, способность эффективно исполнять установленные должностным регламентом должностные обязанности и т.д. Эти аспекты учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы или включении гражданского служащего в кадровый резерв, оценке его профессиональной служебной деятельности при проведении аттестации, квалификационного экзамена либо поощрении гражданского служащего⁷.

В данном случае оценка деятельности государственных служащих осуществляется в том числе с использованием показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, закрепленных в должностном регламенте. В соответствии с ч. 5 ст. 47 Федерального закона № 79-ФЗ на специальный орган по управлению государственной службой возлагается обязанность по утверждению примерных должностных регламентов.

На основе данных примерных должностных регламентов должны разрабатываться должностные регламенты по каждой конкретной должности государственной гражданской службы, которые утверждаются представителем нанимателя – руководителем государственного органа, лицом, замещающим государственную должность, либо лицом, осуществляющим полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Федерации.

⁵ См.: Дейцева Н.А., Мартынов А.В. Административно-правовое регулирование деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов // Административное и муниципальное право. 2010. № 7; Братановский С.Н., Стрельников В.В. Административно-правовое регулирование службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации. Саратов, 2007.

⁶ См.: Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Специфика правового регулирования деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов // Росс. юстиция. 2011. № 10. С. 52.

⁷ См.: Братановский С.Н. Административное право. Учеб. пособие для студентов средних специальных учебных заведений. М., 2003. С. 79.

Следует отметить, что на сегодняшний день федеральный орган управления государственной службой не создан. На уровне субъектов, как правило, функции органа по управлению государственной службой исполняют структурные подразделения кадровой политики и государственной службы в системе исполнительной власти субъекта Федерации (город Москва, Тюменская, Саратовская, Ярославская, Мурманская области), либо данные функции возложены на государственные органы, в которых проходят службу государственные служащие (например, Тульская, Владимирская области).

Продолжая далее наше исследование, хотелось бы затронуть проблему присвоения классных чинов. Так, в ч. 11 ст. 11 Федерального закона № 79-ФЗ определено, что порядок присвоения и сохранения классных чинов гражданской службы субъекта Федерации определяется законом субъекта Федерации с учетом положений настоящего Закона. Субъекты Федерации по-разному подошли к решению этой проблемы. В одних субъектах порядок присвоения и сохранения классных чинов определен в законе субъекта о государственной гражданской службе (например, Закон Саратовской области “О государственной гражданской службе Саратовской области” от 2 февраля 2005 г.⁸). Отдельные субъекты определили порядок присвоения и сохранения классных чинов в отдельных законах (например, Закон Волгоградской области “О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Волгоградской области государственным гражданским служащим Волгоградской области” от 16 ноября 2005 г.⁹). В настоящее время порядок присвоения и сохранения классных чинов определен практически во всех субъектах Федерации.

Вместе с тем практика реализации положений Федерального закона № 79-ФЗ привела к возникновению целого ряда вопросов относительно организации процедуры присвоения классных чинов на государственной гражданской службе субъекта Федерации. Так, например, вопрос о правовом регулировании порядка присвоения и сохранения классных чинов, а также организационных процедур не вызывает сомнений, а вот возможность закрепления правовым актом государственного органа методов оценки и экзаменационных процедур представляется спорной.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Федерации. Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Федерации – в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации, а ее организация – в ведении субъекта Федерации (ч. 4 ст. 2 Федерального закона “О системе государственной службы Российской Федерации”¹⁰). Следовательно, законодательством субъектов Федерации может быть определен организационный механизм присвоения классных чинов на

государственной гражданской службе субъектов Федерации. Аналогичная позиция прослеживается и в Определении Верховного Суда РФ от 14 декабря 2011 г. № 60-Г11-14¹¹.

Определяя организационный механизм присвоения классных чинов, целый ряд субъектов Федерации посчитал возможным установление порядка проведения экзаменационных процедур и работы аттестационной комиссии государственного органа при проведении квалификационного экзамена правовым актом представителя нанимателя, что нарушает принцип единства правовых и организационных основ гражданской службы субъектов Федерации, установленный настоящим Законом. Экзаменационные процедуры касаются формы, способов и последовательности действий членов комиссии в процессе проведения квалификационного экзамена. Иными словами, являются организационными вопросами, относящимися к компетенции субъекта Федерации, в связи с чем представляется необходимым их установление нормативным правовым актом субъекта Федерации, а не правовым актом представителя нанимателя.

Сложившаяся ситуация в субъектах является откликом на ту ситуацию, которая сложилась на федеральной государственной гражданской службе. Положение, определяющее порядок проведения квалификационного экзамена гражданских служащих Российской Федерации, утверждено Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111¹². При этом Положение не раскрывает содержания экзаменационных процедур, а содержит лишь указание на то, что при проведении квалификационного экзамена комиссия оценивает знания, навыки и умения (профессиональный уровень) гражданских служащих в соответствии с требованиями должностных регламентов гражданских служащих, сложностью и ответственностью работы, выполняемой гражданскими служащими, на основе экзаменационных процедур с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам Российской Федерации методов оценки профессиональных качеств гражданских служащих, включая индивидуальное собеседование и тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по замещаемой должности гражданской службы. При этом Положение не содержит указания об определении содержания экзаменационных процедур правовым актом представителя нанимателя. Таким образом, на сегодняшний день содержание экзаменационных процедур оценки профессиональных знаний, навыков и качеств гражданских служащих не раскрыто.

В заключение также хотелось бы отметить следующее. Одна из наиболее актуальных проблем – создание комплексной нормативно-правовой базы системы государственной службы, которое невозможно без принятия федерального закона о правоохранительной службе. Кроме того, не разработана согласованная редакция проектов федеральных законов, регламентирующих отдельные государственные гарантии государственных служащих в части пенсионного обеспечения, обязательного социального и медицинского страхования, государственного страхования жизни и здоровья.

⁸ См.: Информационный бюллетень Саратовской областной Думы. 2005. № 25 (72). С. 31.

⁹ См.: СПС “Гарант”.

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

¹¹ См.: СПС “Гарант”.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 438.