

Н. А. Курганов

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АТТЕСТАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ
(ПО МАТЕРИАЛАМ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

Статья посвящена характеристике института аттестации на муниципальной службе. Автором исследовано федеральное законодательство, проанализированы соответствующие положения нормативных правовых актов регионального и муниципального уровней. Отмечено, что региональные и муниципальные акты, регулирующие вопросы аттестации муниципальных служащих, в целом согласуются с федеральным законодательством. Поскольку процесс прохождения муниципальной службы является продолжительным по времени, муниципальный служащий может стать профессионально непригодным для исполнения должностных обязанностей, что негативно скажется на работе органов местного самоуправления. В связи с этим и на государственной, и на муниципальной службе аттестация проводится в целях определения уровня профессиональной подготовки и соответствия аттестуемого занимаемой должности. Однако в отдельных муниципальных образованиях, расположенных на территории Южного федерального округа, нормотворчество выходит за пределы, установленные федеральным законодателем, ухудшая правовое положение муниципальных служащих, что является недопустимым и требует внесения соответствующих изменений. Сделан вывод о нецелесообразности дублирования на региональном и муниципальном уровнях норм федерального законодательства, а также о необходимости исключения из федерального законодательства о муниципальной службе норм, содержащих коррупциогенные факторы.

Ключевые слова: юриспруденция, местное самоуправление, муниципальная служба, муниципальные служащие, общественная служба, правовые аспекты, конкурс, конкурсная комиссия, испытательный срок, должностные лица.

N. A. Kurganov

**LEGAL REGULATION OF ATTESTATION OF MUNICIPAL EMPLOYEES
(ACCORDING TO THE SOUTHERN FEDERAL DISTRICT)**

The article is devoted to the characteristic of the institute of attestation on the municipal service. The author investigated the federal legislation, analysed the relevant provisions of the regional regulation and municipal levels. It is noted in the article that the regional and municipal acts, which regulate questions of municipal attestation of employees, agreed with the federal legislation. However, in the several municipalities which are located in the territory of the Southern federal district, rule-making goes beyond the level established by the federal legislator, worsening the legal status of municipal employees that is inadmissible and demands introduction of corresponding changes. The conclusion is drawn on the inexpediency of duplication at regional and municipal levels of standards of the federal legislation, and also the conclusion about the need of an exception of the federal legislation on municipal service of the norms containing prone factors.

Keywords: law, local government, municipal service, municipal employees, certification, legal regulation, corruptsiogenny factors, regional legislation, municipal legal acts

В действующей Конституции РФ заложена модель местного самоуправления, основанная на общественной теории местного самоуправления, предполагающей самостоятельность населения в решении вопросов местного значения, автономию и самоорганизацию муниципальной власти. Вместе с тем, по мнению большинства

современных исследователей, закрепленные в Конституции РФ основы местного самоуправления не были реализованы в полном объеме в текущем законодательстве и правоприменительной практике. Отдельные авторы считают, по состоянию на сегодняшний день мы имеем не конституционную модель местного

самоуправления, «а конституционную фантастику, иллюзию, конституционный цинизм» [1, с. 22].

Чем вызвана такая позиция? Во-первых, практика показывает, что «готовность населения к добровольному объединению для самостоятельного решения вопросов местного значения невысока» [2, с. 75]. Во-вторых, российское государство достаточно «щедро» передало местному самоуправлению полномочия по обеспечению социальной сферы и жизнеобеспечению населения муниципальных образований, осуществляя финансирование указанных полномочий посредством дотаций, субвенций и субсидий, тем самым лишив местное самоуправление экономической самостоятельности [3, с. 178].

В-третьих, одной из причин несоответствия конституционной модели местного самоуправления и современных реалий является низкий профессионализм сотрудников муниципальных органов власти, незаинтересованность муниципальных служащих в развитии муниципального образования, коррумпированность местной власти. Успешность проводимых в последнее время в Российской Федерации муниципальных реформ во многом зависит от деятельности местных властей [4, с. 5]. Эффективное функционирование местного самоуправления невозможно представить без наличия отлаженного и оптимально функционирующего механизма местной власти. В свою очередь, эффективность деятельности муниципальных органов напрямую зависит от наличия высококвалифицированного и ответственного кадрового состава. Среди проблем, препятствующих формированию качественного состава органов муниципальной власти, можно выделить преобладание конъюнктурного подхода как при определении структуры и штатного расписания органов местного самоуправления, так и в процессе отбора и расстановки кадров. При таком положении необходимо совершенствование процедур подготовки, отбора и расстановки кадров в органах местного самоуправления, одной из которых выступает процедура аттестации на муниципальной службе.

Как отмечает А. П. Алексеев, система правового регулирования муниципальной службы включает три уровня: федеральный, субъектов РФ и муниципальный. При этом вопросы аттестации

муниципальных служащих решаются муниципальными образованиями самостоятельно на основе законодательства о муниципальной службе [5, с. 183].

По мнению Ю. Н. Старилова, аттестация государственных служащих решает задачи по стимулированию их труда, повышению дисциплины, ответственности и профессионализма по обеспечению функционирования механизма продвижения по службе, в том числе по выявлению потенциальных возможностей служащего в целях его повышения в должности, и ряд других задач [6, с. 553]. Представляется, что аналогичные задачи ставятся в ходе проведения аттестации муниципальных служащих. Поскольку процесс прохождения муниципальной службы является продолжительным по времени, муниципальный служащий может стать профессионально непригодным для исполнения должностных обязанностей, что в целом негативно скажется на работе органов местного самоуправления. Поэтому и на государственной, и на муниципальной службе аттестация проводится в целях определения уровня профессиональной подготовки и соответствия аттестуемого занимаемой должности.

По результатам аттестации муниципального служащего комиссия принимает решение о соответствии (или несоответствии) муниципального служащего замещаемой должности муниципальной службы. По итогам аттестации представитель нанимателя (работодатель) издает приказ о поощрении муниципального служащего за достигнутые успехи в работе или о понижении муниципального служащего в должности с его согласия. В отдельных случаях результатом работы аттестационной комиссии могут быть рекомендации о направлении отдельных служащих на повышение квалификации.

В соответствии с действующим законодательством решение аттестационной комиссии допустимо рассматривать лишь как рекомендацию, а не как основание для перевода на другую работу. Основанием же в данном случае будет несоответствие работника занимаемой должности, а аттестация — подтверждение несоответствия. Такой подход в наибольшей степени соотносится с положениями ст. 81 Трудового кодекса РФ.

Действовавший ранее Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (далее — Закон о муниципальной службе) не содержал положений, устанавливающих порядок прохождения аттестации муниципальными служащими. Вопросы прохождения муниципальной службы, в том числе и аттестация муниципальных служащих, были отнесены к ведению субъектов РФ. Такое положение, на наш взгляд, создавало неравные условия прохождения аттестации для муниципальных служащих одного субъекта Федерации по сравнению с муниципальными служащими другого субъекта РФ. В настоящее время этот правовой пробел частично устранен федеральным законодателем. В Законе о муниципальной службе имеется норма, регулирующая общие вопросы проведения аттестации муниципальных служащих на территории всех субъектов РФ. Установлено, что не подлежат аттестации такие категории муниципальных служащих, как беременные женщины и лица, находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет; граждане, замещающие должности муниципальной службы менее одного года или по срочному трудовому договору (контракту), а также достигшие возраста 60 лет.

Представляется, что наличие отдельных категорий муниципальных служащих, не подлежащих аттестации, является вполне обоснованным. Так, замещение должности муниципальной службы менее одного года не позволяет работодателю (представителю нанимателя) в полной мере оценить, соответствует ли муниципальный служащий замещаемой им должности или не соответствует. Муниципальный служащий, находящийся в отпуске по беременности и родам, а равно в отпуске по уходу за ребенком, в этот период не исполняет свои должностные обязанности, хотя и продолжает оставаться муниципальным служащим, поэтому оценка его деятельности не может быть осуществлена.

Относительно ограничения участия беременных женщин в аттестации необходимо отметить, что процесс приготовления к аттестации и само прохождение аттестации требуют определенной подготовки, напряжения, дополнительной умственной нагрузки, что может

отразиться негативным образом на состоянии здоровья аттестуемой. Такая позиция подтверждается нормой Дополнительного протокола к Европейской социальной хартии от 5 мая 1988 г., в п. 2 ст. 1 ч. 2 которой установлено, что «положения, относящиеся к защите женщин, в частности в том, что касается беременности, родов и послеродового периода, не рассматриваются как дискриминационные» [7]. С другой стороны, как представляется, женщина, находящаяся в процессе прохождения муниципальной службы в состоянии беременности, вправе сама определить, является ли ее беременность преградой для прохождения аттестации или нет. Полагаем, норма об ограничении допуска женщин в состоянии беременности к аттестации должна иметь диспозитивный характер и выглядеть следующим образом: «Женщина, находящаяся на момент аттестации в состоянии беременности, вправе отказаться от прохождения аттестации». В связи с этим предлагаем внести соответствующие изменения в ст. 18 Закона о муниципальной службе.

В то же время недостаточно ясно, почему муниципальный служащий, профессионально исполняющий свои обязанности по должности муниципальной службы, но достигший возраста 60 лет, не может пройти аттестацию и, как следствие, получить оценку своей деятельности, заслужить поощрение за достигнутые успехи в работе, а также повышение в должности.

Таким образом, положения ч. 2 ст. 18 Закона о муниципальной службе, на наш взгляд, создают неравные условия прохождения аттестации отдельными муниципальными служащими, что влечет за собой нарушение принципа равных условий прохождения муниципальной службы.

Обращаясь к региональному законодательству ЮФО, мы вынуждены констатировать, что в большинстве субъектов (Республиках Адыгея и Калмыкия, Астраханской, Волгоградской и Ростовской области) дублируются отдельные положения Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в части установления целей и периодичности аттестации, перечня лиц, не подлежащих аттестации, последствий аттестации, праве аттестуемого на обжалование. Подобная практика, как уже отмечалось выше, представляется нецелесообразной, поскольку

положения Закона о муниципальной службе имеют прямое действие и на территории субъектов РФ.

Так, статья 15 закона Краснодарского края «О муниципальной службе в Краснодарском крае» практически дословно воспроизводит положения соответствующей статьи федерального закона [8]. Однако п. 4—6 Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих, утвержденного законом Краснодарского края от 27.09.2007 г. № 1323-КЗ, устанавливают возможность проведения внеочередной аттестации [9]. В данном положении указывается, что внеочередная аттестация может проводиться до истечения трехлетнего срока со дня предыдущей аттестации. При этом внеочередная аттестация проводится как по соглашению сторон служебного контракта (с учетом результатов годового отчета муниципального служащего), так и по решению представителя нанимателя (главы муниципального образования или его представителя).

По решению представителя нанимателя внеочередная аттестация может быть проведена, во-первых, в случае если представителем нанимателя принято решение о сокращении должностей муниципальной службы. Тогда муниципальному служащему, имеющему преимущественное право на замещение должности муниципальной службы, в том числе в другом органе местного самоуправления. Во-вторых, внеочередная аттестация может проводиться на основании решения представителя нанимателя (без учета мнения муниципального служащего), если представителем нанимателя принято решение об изменении условий оплаты труда в органе местного самоуправления.

Возникает вопрос: насколько данная норма согласуется с положениями Закона о муниципальной службе? Представляется, что налицо противоречие положений регионального законодательства нормам федерального закона. Более того, подобный дефект законодательной техники прослеживается в и других муниципальных образованиях Краснодарского края. Так, согласно п. 4.5 Положения о муниципальной службе в муниципальном образовании Лабинский район Краснодарского края, утв. решением совета муниципального

образования Лабинский район Краснодарского края от 26.06.2014 г. № 315/64 «О муниципальной службе в муниципальном образовании Лабинский район», аттестация муниципального служащего проводится один раз в три года. Однако в Положении о проведении аттестации муниципальных служащих в муниципальном образовании Лабинский район, утвержденном тем же актом, уже наличествуют нормы о проведении внеочередной аттестации. Представляется, что подобная правовая конструкция является ошибочной, поскольку по сути нормы подзаконного акта противоречат как нормам федерального и регионального закона, так и положению, регулирующему общие вопросы прохождения муниципальной службы в Лабинском районе [10]. Подобный дефект содержится и в решении городской думы Краснодара «О муниципальной службе в муниципальном образовании город Краснодар», которым утверждено как Положение о муниципальной службе в муниципальном образовании город Краснодар, так и положение о порядке проведения аттестации муниципальных служащих в муниципальном образовании город Краснодар.

Кроме того, согласно ч. 7 ст. 18 Закона о муниципальной службе положение о проведении аттестации муниципальных служащих утверждается муниципальным правовым актом в соответствии с типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утверждаемым законом субъекта РФ. Учитывая количество муниципальных образований, созданных в Российской Федерации (более 22 тыс.), вряд ли целесообразно на муниципальном уровне принимать порядка 22 тыс. актов, определяющих процедуру проведения аттестации на муниципальной службе [11]. В связи с этим представляется уместным закрепление порядка проведения аттестации на муниципальной службе (по аналогии с государственной гражданской службой) в одном акте — Указе Президента РФ.

Аналогичное замечание касается и утверждения формы аттестационного листа муниципального служащего. По меньшей мере нелогичным выглядит утверждение формы аттестационного листа распоряжением отдельно взятого органа, Администрации муниципального образования, город Краснодар от 28.03.2011 г. № 61-р «Об утверждении Аттестационного листа

муниципального служащего» [12], распространяющегося только на работников данного исполнительно-распорядительного органа муниципального образования.

С учетом того, что по итогам аттестации могут быть приняты решения об изменении должностного положения муниципального служащего и даже возможно его увольнение с муниципальной службы, представляется целесообразным расширить для аттестуемых лиц круг прав и гарантий, связанных с аттестацией. В частности, в научной литературе предлагается закрепить право муниципального служащего на подготовку к аттестации, ознакомление с требованиями, предъявляемыми к аттестуемому, объему знаний, которыми он должен обладать, примерным кругом вопросов и т. д. [13, с. 21].

Одним из несомненных достоинств Закона о муниципальной службе является закрепленное в ч. 6 ст. 18 право муниципального служащего на обжалование результатов аттестации. Это позволяет говорить о том, что законодатель установил указанную норму в качестве дополнительной гарантии объективности аттестации. Таким образом, заключение аттестационной комиссии, да и непосредственно решение руководителя для аттестуемого не является окончательным, неоспоримым итогом аттестации. Следует отметить, что даже если муниципальный служащий достигнет восстановления своих нарушенных прав, условия для продолжения служебной деятельности в органе местного самоуправления могут стать достаточно тяжелыми вследствие негативного отношения руководства, чье решение было обжаловано. Подобная практика, к сожалению, имеет широкое распространение в РФ, и большинство служащих сознательно не используют данное право в целях дальнейшего продолжения служебных отношений в органе [1]. Однако имеется и ряд позитивных примеров, свидетельствующих о реализации муниципальными служащими права на обжалование результатов аттестации. Так, в Волгоградской области служащим в судебном порядке успешно были обжалованы результаты аттестации. Перевод служащего на нижестоящую должность был осуществлен в связи с несоответствием его ранее занимаемой должности главного специалиста отдела

приватизации департамента муниципального имущества Администрации Волгограда. Решением Центрального районного суда г. Волгограда от 18 августа 2011 г. установлено, что при проведении аттестации ответчиком были допущены нарушения нормативных актов, регламентирующих порядок проведения аттестации муниципальных служащих и принятие решений, в связи с чем решение аттестационной комиссии в отношении истца подлежит отмене [14].

Анализ норм федерального законодательства, обобщение опыта правового регулирования института аттестации на муниципальной службе в различных субъектах ЮФО позволяет сформулировать следующие выводы:

1. В региональных законах о муниципальной службе большинства субъектов ЮФО практически дословно воспроизведены положения ст. 18 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». Подобная практика представляется нецелесообразной, поскольку положения Закона о муниципальной службе имеют прямое действие и на территории субъектов РФ. Вполне достаточным представляется использование в региональных и муниципальных актах отсылочных норм.

2. В отдельных субъектах ЮФО муниципальное правотворчество выходит за пределы, которые установлены федеральным законодателем, ухудшая правовое положение муниципальных служащих, что является недопустимым и требует внесения соответствующих изменений. Например, в ряде муниципальных образований Краснодарского края предусмотрена возможность проведения внеочередной аттестации муниципального служащего.

3. С учетом количества муниципальных образований, созданных в РФ (более 22 тыс.), вряд ли целесообразно в каждом муниципальном образовании принимать нормативные правовые акты, регламентирующие процедуру проведения аттестации в органах местного самоуправления. В связи с этим предлагается порядок проведения аттестации муниципальных служащих урегулировать в одном акте — Указе Президента РФ.

4. Решения аттестационной комиссии носят рекомендательный характер. Статья 18 Закона о муниципальной службе содержит, на наш взгляд, коррупциогенные факторы, позволяя

представителю нанимателя (работодателю) по своему усмотрению принимать решение о поощрении муниципального служащего либо о понижении его в должности. Представляется необходимым в данной статье четко указать, что представитель нанимателя (работодатель) принимает решение о поощрении муниципального служащего либо о понижении его в должности на основании решения аттестационной комиссии.

Список библиографических ссылок

1. Тимофеев Н. С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1.
2. Коростелева М.В. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: особенности правового регулирования и реализации // Научный вестник ВАГС. Юриспруденция. 2010. № 2 (4).
3. Чепурнова Н. М. Взаимодействие государства и местного самоуправления: проблемы и пути их решения // Местное самоуправление в России и ФРГ: исторический опыт и современные тенденции развития: материалы междунар. науч.-практ. конф. Волгоград, 2011.
4. Коростелева М. В., Абезин Д. А. Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации: учеб. пособие. Волгоград, 2012.
5. Алексеев А. П. Муниципальное право России: учеб. пособие. Волгоград, 2011.
6. Стариков Ю. Н. Административное право: в 2 ч. Воронеж, 2001. Ч. 2. Книга первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба.
7. Европейская социальная хартия (пересмотренная) // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4. С. 17—67.
8. О муниципальной службе в Краснодарском крае: закон Краснодарского края от 8 июня 2007 г. № 1244-КЗ // Информ. бюллетень ЗС Краснодарского края. 2007. № 54 (I).
9. О Типовом положении о проведении аттестации муниципальных служащих: закон Краснодарского края от 27 сентября 2007 г. № 1323-КЗ // Кубанские новости. 2007. № 170.
10. О муниципальной службе в муниципальном образовании Лабинский район [Электронный ресурс]: решение совета муниципального образования Лабинский район Краснодарского края от 26 июня 2014 г. № 315/64. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики: URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения: 07.09.2014).
12. Об утверждении Аттестационного листа муниципального служащего [Электронный ресурс]: распоряжение администрации МО город Краснодар от 28 марта 2011 г. № 61-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Андриченко Л. В. Муниципальная служба в Российской Федерации // Журнал рос. права. 2008. № 7 (139).
14. Кассационное определение Волгоградского областного суда от 02 ноября 2011 г. по делу № 33-13952/11 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».