

УДК 342.9

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-82-86

КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ДЛЯ ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

БАШУРОВ Владимир Борисович*

✉ bashurov_v@mail.ru

Пр. Мира, 55а, г. Омск, 644077, Россия

КОСИЦИН Игорь Алексеевич^

✉ ikosicin@yandex.ru

Ул. Короленко, 12, г. Омск, 644010, Россия

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые проблемы правового регулирования отношений, связанных с установлением квалификационных требований для замещения должности государственной гражданской службы Российской Федерации. Подвергаются детальному анализу квалификационные требования для замещения должности государственной гражданской службы Российской Федерации, содержащие отдельные пробелы правового регулирования, снижающие значение принципа профессионализма и компетентности гражданских служащих. Отмечается недостаточная проработка квалификационных требований к уровню профессионального образования, стажу работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей. На основе анализа законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации выработаны предложения по внесению изменений в федеральное законодательство, регулирующее отношения в данной сфере.

Ключевые слова: квалификационные требования, государственная гражданская служба Российской Федерации, должность государственной гражданской службы Российской Федерации, уровень образования, стаж работы, знания и умения.

Qualification Requirements for the Replacement of the Post of State Civil Service of the Russian Federation

Bashurov Vladimir B.**

✉ bashurov_v@mail.ru

55a Mira pr., Omsk, 644077, Russia

Kositsin Igor' A.^^

✉ ikosicin@yandex.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. This article studies the problems of legal regulation of relations, connected to the establishment of qualification requirements for posts of state civil service of the Russian Federation. It fully analyzes the qualification requirements for a post of the state civil service of the Russian Federation containing some

* Заместитель руководителя департамента правового информационного обеспечения – начальник отдела нормотворческой работы и правовых экспертиз Министерства труда и социального развития Омской области.

^ Доцент кафедры административного и финансового права Омской юридической академии, кандидат юридических наук, доцент.

** Deputy Head of the Department of Legal Information Support – Head of the Department of Normative Work and Legal Expertise of the Ministry of Labor and Social Development of the Omsk Region.

^^ Docent of the Department of Administrative and Financial Law of Omsk Law Academy, Candidate of Legal Sciences, Docent.

regulatory gaps that reduce the value of the principle of professionalism and competence of civil servants. The article points out the lack of elaboration of qualification requirements to the level of professional education, professional experience, field of study, knowledge and skills that are necessary for the performance of official duties. It highlights the proposals for changes to the federal legislation concerning the regulations in this sphere, based on the analysis of the legislation on the civil service of the Russian Federation and the statistics.

Key words: *qualification requirements, the state civil service of the Russian Federation, the position of the state civil service of the Russian Federation, the level of education, experience, knowledge and skills.*

Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ) определены квалификационные требования для замещения должности государственной гражданской службы Российской Федерации (далее – гражданская служба), которые условно могут быть разделены на основные, носящие обязательный характер, и дополнительные, устанавливаемые по решению представителя нанимателя.

К основным квалификационным требованиям для замещения должности гражданской службы следует отнести требования: 1) к уровню профессионального образования; 2) к стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки; 3) к знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей. Дополнительными квалификационными требованиями для замещения должности гражданской службы являются требования к специальности, направлению подготовки.

Обращаясь к рассмотрению первого из представленных квалификационных требований, следует отметить, что по уровню профессионального образования оно дифференцировано в зависимости от категорий и групп должностей гражданской службы.

Так, к должностям гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» высшей и главной групп должностей гражданской службы предъявляется квалификационное требование о наличии высшего образования не ниже уровня специалиста, магистратуры. Для замещения должностей гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)» ведущей груп-

пы должностей гражданской службы, категории «специалисты» ведущей и старшей групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы обязательно наличие высшего образования. К должностям гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей предъявляется квалификационное требование о наличии профессионального образования.

Таким образом, рассматриваемое квалификационное требование, в отличие от ранее действовавшего положения ст. 6 Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»², предусматривающего привязку высшего профессионального образования к специализации государственных должностей государственной службы Российской Федерации, не предусматривает конкретизации специализации такого образования. Требования к специальности, направлению подготовки, которые необходимы для замещения должности гражданской службы, согласно чч. 1, 7 ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, могут быть определены представителем нанимателя. Однако, учитывая, что применение данных дополнительных квалификационных требований для замещения должности гражданской службы является правом, а не обязанностью представителя нанимателя, реализация этого права, а точнее, его не-реализация юридически допускает возможность замещения вышеуказанных должностей гражданской службы лицами, имеющими высшее образование, не всегда отвечающее должностным обязанностям. Это, на наш взгляд, снижает значение предусмотренного п. 4 ст. 4 Федерального

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

² Об основах государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 31, ст. 2990.

закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ принципа профессионализма и компетентности гражданских служащих.

В этой связи, учитывая решение Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ³, считаем необходимым внести изменения в ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ следующего содержания: 1) в ч. 1 слова «при наличии соответствующего» заменить словами «на основании»; 2) в ч. 7 слова «могут также предусматриваться» заменить словом «предусматриваются».

Данные изменения позволят в обязательном порядке предусматривать квалификационные требования к специальности, направлению подготовки, необходимые для замещения должности гражданской службы при утверждении должностных регламентов, и тем самым детализировать квалификационное требование к уровню профессионального образования.

О необходимости детализации квалификационного требования к высшему образованию в части указания специальности (направления подготовки) профессионального образования свидетельствуют и полученные нами данные по результатам анкетного опроса гражданских служащих. Так, из 306 респондентов, представляющих различные государственные органы, 190 (62,1 %) опрошенных ответили утвердительно и лишь 116 (37,9 %) посчитали, что в данной детализации квалификационных требований нет необходимости.

Вторым из представленных выше квалификационных требований для замещения должности гражданской службы является требование к стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки. Подсчет общей продолжительности стажа гражданской службы осуществляется исходя из периодов замещения должностей, указанных в ч. 1 ст. 54 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, и его определение не вызывает затруднений. Практически возможным является и подсчет стажа работы по специальности, направлению подготовки, в случае если должностным ре-

гламентом предусмотрены квалификационные требования к специальности, направлению подготовки. Если такие квалификационные требования должностным регламентом не определены, то стаж работы по специальности, направлению подготовки для замещения, например, должности федеральной гражданской службы, в соответствии с п. 5 Указа Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы»⁴ определяется исходя из периодов работы гражданина (федерального гражданского служащего), при выполнении которой получены знания и умения, необходимые для исполнения должностных обязанностей по должности федеральной гражданской службы, после получения им документа о профессиональном образовании того уровня, который соответствует квалификационным требованиям для замещения должности федеральной гражданской службы.

Реализация этого правила, как полагаем, должна основываться на документарном подтверждении полученных гражданином (федеральным гражданским служащим) в определенный временной интервал знаний и умений, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей по должности федеральной гражданской службы. Однако ст. 26 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ не предусматривает требований, обязывающих предъявить представителю нанимателя данные документы совместно с документами, необходимыми для заключения служебного контракта. Представление, например, в соответствии с абзацем вторым подп. «г» п. 7 Положения о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112⁵, в качестве иных документов, необходимых для участия в конкурсе на замещение вакантной должности

³ *Об основах государственной службы* : модельный закон : принят в г. Санкт-Петербурге 15 июня 1998 г. постановлением 11-5 на 11 пленар. заседании Межпарламент. Ассамблеи государств – участников СНГ // Информ. бюл. Межпарламент. Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 1998. № 18. С. 103–128.

⁴ *О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы* : указ Президента Рос. Федерации от 16 янв. 2017 г. № 16. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁵ *О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации* : указ Президента Рос. Федерации от 1 февр. 2005 г. № 112 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6, ст. 439.

гражданской службы, подтверждающих трудовую (служебную) деятельность претендента, должностной инструкции или должностного регламента, еще не свидетельствует, на наш взгляд, о наличии предусмотренных ими знаний и умений у лица, представившего данные документы в государственный орган.

Таким образом, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ и принятый в его развитие подзаконный нормативный правовой акт, устанавливающий требования к стажу работы по специальности, направлению подготовки, не определяют четкого механизма подсчета данного стажа, не содержат они и конкретных правовых оснований для принятия решения о включении или невключении в данный стаж периодов работы, при выполнении которых лицом получены знания и умения, необходимые для исполнения должностных обязанностей по должности гражданской службы. Рассматриваемая проблема, как полагаем, всецело и полностью на практике будет отнесена к усмотрению уполномоченного должностного лица государственного органа [3, с. 47], от воли которого, а в отдельных случаях от его личного отношения к конкретному претенденту на замещение вакантной должности гражданской службы будет зависеть принимаемое решение о соответствии или несоответствии гражданина (гражданского служащего) квалификационным требованиям к стажу работы по специальности, направлению подготовки.

Такой подход к правовому регулированию рассматриваемых отношений, на наш взгляд, является недопустимым. Как полагаем, решению данной проблемы во многом способствовало бы предложенное нами выше правило об обязательности указания в должностном регламенте специальности, направления подготовки, которые необходимы для замещения должности гражданской службы. Правовое закрепление перечня должностей, работ, периоды замещения (выполнения) которых можно было бы зачесть в стаж по специальности, направлению подготовки, как это, например, предусмотрено ч. 5 ст. 4 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»⁶ для определения стажа работы в области юриспруденции, также способствовало бы совершенствованию рассматриваемых отношений.

Следует также отметить, что, установив требование к стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, законодатель, на наш взгляд, пошел по правильному пути. Такого рода установления, соответствующие практике ряда зарубежных стран [1, с. 16–17, 23], способствуют привлечению на гражданскую службу высококвалифицированных специалистов, имеющих стаж работы по специальности, направлению подготовки без учета стажа гражданской службы, и призваны повысить эффективность и оперативность внедрения управленческих нововведений в деятельность государственных органов. Поэтому вряд ли можно согласиться с мнением В. И. Матирко, который считает, что установление стажа работы по специальности в качестве одного из основных требований недостаточно оправданно. С его точки зрения, такой подход позволяет назначать на должности лиц, ни одного дня не проработавших в системе государственной службы [2, с. 136].

Третьим квалификационным требованием для замещения должности гражданской службы является требование к профессиональным знаниям и умениям, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Данное квалификационное требование устанавливается в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности гражданского служащего его должностным регламентом. Однако рассматриваемое квалификационное требование по аналогичным должностям гражданской службы в различных государственных органах, по нашему мнению, не должно существенно отличаться друг от друга. Они должны носить унифицированный характер в целях создания возможности для должностного роста гражданских служащих и их профессионального развития, реализации ротации гражданских служащих, использования кадрового резерва и т. д. Возможно, этому будет способствовать формируемый федеральным государственным органом по управлению государственной службой справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности гражданских служащих

⁶ О статусе судей в Российской Федерации : закон Рос. Федерации // Рос. газ. 1992. № 170.

(ч. 8 ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ). Однако ввиду законодательной неопределенности обязательности применения указанного справочника наиболее целесообразным, на наш взгляд, являлось бы внедрение на гражданской службе стандартов профессионально-служебной деятельности, аналогичных профессиональным стандартам, предусмотренным ст. 195.1 Трудового кодекса Российской Федерации, полномочия по утверждению порядка разработки, утверждения и применения которых следовало бы закрепить за Правительством Российской Федерации.

Учитывая вышеизложенное, разрешение ряда проблем правового регулирования отношений, связанных с установлением квалификационных требований для замещения должности гражданской службы, требует, во-первых, внесения предложенных нами изменений в Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ и, во-вторых, детального закрепления квалификационных требований в должностных регламентах гражданских служащих, которые, как организационно-распорядительные документы, должны утверждаться индивидуальными правовыми актами государственного органа.

Список литературы

1. Государственная служба: карьера и профессиональный рост. Зарубежный опыт. М. : РАГС, 1996. Вып. 14. 120 с.
2. Матирко В. И. Проблемы кадровой политики в государственном аппарате : учеб. пособие. М. : Дело, 1996. 288 с.
3. Соловей Ю. П. О совершенствовании законодательной основы судебного контроля за реализацией органами публичной администрации и их должностными лицами дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 46–51.

References

1. *Gosudarstvennaya sluzhba: kar'era i professional'nyi rost. Zarubezhnyi opyt.* [Public service: Career and Professional Growth. Foreign Experience]. Moscow, RAGS Publ., 1996, Iss. 14. 120 p.
2. Matirko V. I. *Problemy kadrovoi politiki v gosudarstvennom apparate* [Problems of Personnel Policy in the State Apparatus]. Moscow, Delo Publ., 1996. 288 p.
3. Solovei Y. P. O sovershenstvovanii zakonodatel'noi osnovy sudebnogo kontrolya za realizatsiei organami publichnoi administratsii i ikh dolzhnostnymi litsami diskretionnykh polnomochii [On Improvement of the Legislative Framework of Judicial Control of Realization by Agencies of Public Administration and Their Officials of Discretion Powers]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2015, no. 2, pp. 46–51.