



ПЕРИОДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ  
О ГРАЖДАНСКИХ ПРАВАХ

# ГРАЖДАНИН ПРАВО

и



Индекс 79800

- ✓ Конституционные параметры фактического равенства и фактической справедливости
- ✓ Экокриминология в условиях глобализации
- ✓ Актуальные вопросы подачи жалоб на решения налоговых органов

8' 2011

ЖУРНАЛ О ГРАЖДАНСКИХ ПРАВАХ  
**ГРАЖДАН И ПРАВО**

Издатель:  
ООО «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА»  
Издается с июля 2000 года  
№ 8(103) \* август \* 2011  
Учредитель: ООО «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА»  
Издание подготовлено  
при участии членов общественного объединения  
«Граждане за законность»  
Свидетельство о регистрации  
ПИ № 77-1326 от 10 декабря 1999 г.



Журнал удостоен знака отличия  
«Золотой фонд прессы»

## В НОМЕРЕ

### В ПОМОЩЬ ХОЗЯЙСТВЕННОМУ РУКОВОДИТЕЛЮ

М.В.Пресняков

Приоритетные направления формирования кадрового  
состава государственной гражданской службы . . . . . 3

### ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

К.С. Шипилов

Некоторые проблемы формирования  
регионального законодательства о местном  
транспорте: понятийно-терминологический аспект . . . 20

Д.Е. Зайков

Правовое (формальное) равенство и законное  
неравенство в современных условиях . . . . . 40

Генеральный директор  
ООО «НОВАЯ  
ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА»

**КАРПОВИЧ**  
Владимир  
Дмитриевич

Главный редактор  
**ПОПОВ**  
Алексей  
Александрович

Редакционный совет  
В. ГРЕБЕННИКОВ  
В. КАРПОВИЧ  
Н. КЛЁН  
П. ЛАХНО  
С. МОГИЛЕВСКИЙ  
Г. ИВЛИЕВ  
Б. ТАНГИЕВ

### АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ ПРАВОПОРЯДОК

О.С. Горбачева

Антикоррупционная экспертиза  
нормативно-правовых актов и их проектов . . . . . 48

### ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

А.В. Пащенко, В.В. Хрешкова

Правое регулирование использования лесов  
гражданами в целях осуществления видов  
деятельности в сфере охотничьего хозяйства . . . . . 57

### ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

О.В. Устьянцева

Конституционные полномочия Президента РФ  
по обеспечению экологической безопасности . . . . . 70

## НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

Р.Э. Агаева

Криминалистическая характеристика личности субъекта, совершившего преступление, предусмотренное статьей 250 УК РФ ..... 80

А.В. Горский

Нужны ли субъектам Российской Федерации двухпалатные парламенты? ..... 84

## ВНИМАНИЕ!

Информацию о журнале «Гражданин и право» Вы найдете на нашем сайте: <http://www.grajdanimipravo.ru>  
e-mail: [gip-npk@mail.ru](mailto:gip-npk@mail.ru)

*Присланные в редакцию материалы не рецензируются и не возвращаются. Редакция ведет рубрику «Отвечаем на вопросы читателей» по наиболее актуальным и злободневным темам, не вступая в переписку с читателями. Точка зрения авторов публикаций не всегда совпадает с точкой зрения редакции.*

*При использовании опубликованных материалов журнала «Гражданин и право» ссылка на него обязательна.*

*Полное или частичное воспроизведение, в том числе электронными СМИ, а также размножение каким-либо способом материалов, опубликованных в настоящем издании, допускаются только с письменного разрешения редакции журнала.*

Редакционная коллегия

В. КАРПОВИЧ

А. ПОПОВ

И. ШВАРЦЕР

Б. ТАНГИЕВ

Компьютерная верстка

А. КРАСНОВСКАЯ

Е. КАМЕННАЯ

Художественный редактор

Е. ГРИБОВ

Секретарь редакции

И. КЛОЧКОВА

Адрес редакции: 119602, Москва, Мичуринский пр-т, Олимпийская деревня, д. 16, офис 3

ООО «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА». Тел./факс: 8 (495) 437-79-49

Подписано в печать 26.07.2011

Формат 70x108 1/16. Офсетная печать. Тираж 500 экз. Заказ №

Отпечатано в ОАО «Можайский полиграфический комбинат».

143200, г. Можайск, ул. Мира, 93.

Сайт: [www.oaompk.ru](http://www.oaompk.ru). Тел.: (495) 745-84-28, (496) 38-20-685

© «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА», 2011

# Приоритетные направления формирования кадрового состава государственной гражданской службы

*М.В. Пресняков,*

*Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, профессор кафедры гражданского процесса, трудового и экологического права, доктор юридических наук*

## Система заслуг

Одним из основных направлений реформирования государственной службы Российской Федерации, безусловно, являлась оптимизация кадровой политики. Неслучайно кадровая проблема в Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» обозначена в числе наиболее острых и требующих немедленного разрешения. В частности, в этой программе были отмечены такие составляющие этой проблемы, как деформированная половозрастная структура кадрового состава государственной службы, несоответствующий образовательный уровень государственных служащих (в части как уровня, так и профиля образования) и т.п. Как отмечалось в Программе, во многом это положение дел объясняется тем, что поступление граждан на государственную службу и должностной (служебный) рост государственных служащих в большей степени зависят от личного отношения к ним руководителя государственного органа, нежели от профессионального уровня и деловых качеств. В этой связи преодоление указанных проблем связывалось с внедрением эффективных методов подбора квалифицированных кадров для государственной службы, оценки результатов служебной деятельности государственных служащих, а также с созданием условий для их должностного (служебного) роста.

Иными словами, в упомянутой выше программе предлагалось использовать механизм, который давно применяется почти во всех развитых странах мира, — так называемую систему заслуг<sup>1</sup>. В различных странах мира, как правило, существует два способа комплектования государственного аппарата — система добычи и система заслуг.

Суть *системы добычи* состоит в том, что лицо, победившее на выборах либо силой захватившее власть, расставляет на все государственные посты своих сторонников. При этом их квалификация может и не учитываться, поскольку определяющим критерием является возможность руководителя осуществлять постоянный контроль за своим выдвиженцем.

<sup>1</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 1998.

Напротив, *система заслуг* предполагает занятие государственных должностей лицами, победившими на специально организованных конкурсах. В настоящее время система заслуг является общепризнанной в мировой практике. Она предполагает не только конкурсный отбор наиболее квалифицированных кадров при приеме на государственную службу, но и обеспечение возможности должностного роста в соответствии с профессиональным уровнем государственного служащего. Для этого используются различные способы оценки профессиональных качеств: аттестация, квалификационный экзамен и т.п.

Значение системы заслуг для обеспечения правового качества национальной государственной службы и собственно государственной административной системы настолько велико, что нынешнюю систему и практику развитых стран ученые называют меритократией, т.е. властью заслуг и заслуженных людей<sup>2</sup>.

Следует заметить, что упомянутые выше кадровые технологии (отбора и оценки персонала, работы с кадровым резервом, организации профессиональной подготовки и переподготовки государственных служащих), по сути, должны решать две взаимосвязанные задачи: формирование профессионального кадрового состава государственной службы, адекватного ее целям и задачам, а также обеспечение равного доступа граждан к государственной службе. На практике всегда существует определенное противоречие между обеспечением равного доступа к государственной службе и внутренними, «операционными» задачами государственной службы. К их числу относится, например, установление возрастного предела

для поступления и пребывания на государственной службе, внеконкурсное назначение на вакантную должность государственной службы лиц, состоящих в кадровом резерве, и иные «специальные правила», обусловленные спецификой государственной службы как особого вида профессиональной деятельности. В этом смысле особую значимость приобретает поиск оптимальных механизмов, позволяющих достичь необходимого баланса в решении этих взаимосвязанных, но в определенной степени и противоречивых задач.

Согласно ст. 60 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее — Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ), основными принципами формирования кадрового состава государственной гражданской службы являются:

- 1) назначение на должность гражданской службы гражданских служащих с учетом их заслуг в профессиональной служебной деятельности и деловых качеств;
- 2) совершенствование профессионального мастерства гражданских служащих.

На основе указанных принципов Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ называет приоритетные направления формирования кадрового состава гражданской службы:

- 1) профессиональная подготовка гражданских служащих, их переподготовка, повышение квалификации и стажировка в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих;
- 2) содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе;

<sup>2</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. А.Ф. Ноздрачева. М., 2005.

<sup>3</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

- 3) ротация гражданских служащих;
- 4) формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование;
- 5) оценка результатов профессиональной служебной деятельности гражданских служащих посредством проведения аттестации или квалификационного экзамена;
- 6) применение современных кадровых технологий при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении.

Мы хотели бы рассмотреть указанные направления формирования кадрового состава гражданской службы с позиции реализации указанных выше задач в их внутренней взаимосвязи, в виде единого механизма.

### **Профессиональная подготовка гражданских служащих, их переподготовка, повышение квалификации и стажировка в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих**

Безусловно, задача обеспечения необходимого профессионального уровня кадрового состава реализуется посредством системы профессиональной подготовки и переподготовки кадров, повышения квалификации государственных служащих.

Профессиональная подготовка государственных служащих осуществляется в порядке, установленном Законом РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»<sup>4</sup> и Федеральным законом от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском образовании»<sup>5</sup>.

Нужно отметить, что действующее законодательство не устанавливает каких-либо квот на замещение должностей государственной службы выпу-

скаемыми профильных учебных заведений. Вместе с тем Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ предусматривается заключение договора на обучение между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы после окончания обучения. Указанные лица обладают приоритетным правом на замещение вакантной должности государственной службы. Согласно ст. 22, предусматривается внеконкурсный порядок назначения на должность гражданской службы тех лиц, с которыми заключается срочный служебный контракт. А в соответствии со ст. 25 срочный служебный контракт заключается в случае замещения должности гражданской службы после окончания обучения гражданином, заключившим договор на обучение в образовательном учреждении профессионального образования с обязательством последующего прохождения гражданской службы. Соответственно указанные лица назначаются на должности государственной службы без проведения процедуры конкурса, что представляется логичным, поскольку в данном случае речь идет не о праве, а об обязанности проходить гражданскую службу в течение определенного времени.

На федеральном уровне не устанавливается какой-либо минимальный или максимальный срок прохождения гражданской службы после обучения. Такие сроки могут быть установлены законами или подзаконными актами субъектов Российской Федерации. Так, Законом Тверской области «О государственной гражданской службе Тверской области» закрепляется возможность заключения договора на обучение между государственным органом и граждани-

<sup>4</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 150.

<sup>5</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 35. Ст. 4135.

ном с обязательством последующего прохождения гражданской службы после окончания обучения в течение определенного срока, но не менее 5 лет.

Заключение договора на обучение осуществляется на конкурсной основе в порядке, установленном, соответственно, указом Президента РФ, постановлением Правительства РФ и законодательством субъекта Российской Федерации. Так, например, Законом Свердловской области «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области» устанавливаются правила и порядок организации и проведения конкурса на право заключения таких договоров на обучение (ст. 15). Интересны и положения Закона Свердловской области, закрепляющие необходимые условия таких договоров. В договорах профессиональной подготовке для государственной гражданской службы Свердловской области наряду с другими условиями предусматриваются:

- 1) обязательство гражданина проходить государственную гражданскую службу Свердловской области в течение определенного срока;
- 2) обязательство гражданина возместить полностью или частично расходы областного бюджета на его обучение в случае неисполнения обязательства проходить гражданскую службу в течение определенного срока;
- 3) обязательство гражданина возместить часть расходов областного бюджета на его обучение в случае прекращения государственной гражданской службы Свердловской области до истечения обусловленного договором срока.

Возникает вопрос: должен ли такой гражданин возместить затраты на обучение (часть этих затрат), если он был уволен с гражданской службы по инициативе представителя нанимателя?

Ответ на этот вопрос далеко не очевиден. Подобное увольнение может быть связано, с одной стороны, с проведением организационно-штатных мероприятий или с состоянием здоровья такого гражданина; с другой — с виновными действиями гражданского служащего. Понятно, что эти ситуации нельзя отождествлять и устанавливать одинаковые последствия такого увольнения. Как представляется, ответ на эти вопросы должен быть дан на федеральном уровне.

Приоритетный подбор на государственную службу выпускников профильных образовательных учреждений является вполне оправданным ограничением права на равный доступ к государственной службе. Однако на сегодняшний день заключение договора на обучение между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы после окончания обучения весьма проблематичен с точки зрения целесообразности. Дело в том, что в силу конституционного принципа свободы труда закрепление в служебном контракте обязанности проходить гражданскую службу в течение определенного срока отнюдь не лишает гражданина права расторгнуть контракт по собственной инициативе. В этом случае на него может быть возложена обязанность возместить издержки на обучение. Указанные затраты, связанные с обучением такого гражданина, будут возмещаться по правилам гражданского и гражданско-процессуального законодательства, (имеется в виду подача иска, судебное разбирательство, исполнительное производство и т.п.). Причем, как правило, у выпускников высших учебных заведений (по крайней мере дневной формы обучения) недостаточно собственного имущества, на которое можно было бы обратиться взыскание,

что делает задачу возмещения затрат на обучение таким гражданином малореальной. Кроме того, подобный подход совершенно не гарантирует высокий профессиональный уровень будущего государственного служащего, поскольку договор с ним заключается до его профессионального обучения, что не дает возможности реально оценить его способности и возможности.

На наш взгляд, гораздо более эффективным способом отбора в этой ситуации могло бы стать квотирование вакантных должностей государственной службы для замещения их выпускниками профильных учреждений образования. Отбор кандидатов на указанные должности в таком случае может проводиться путем закрытого конкурса на выпускном курсе соответствующего образовательного учреждения.

Наконец, нужно сказать еще об одном весьма перспективном направлении профессиональной подготовки кадров для государственной гражданской службы — стажировке. Не стоит забывать, что, согласно ст. 62 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, стажировка является как самостоятельным видом дополнительного профессионального образования гражданского служащего, так и частью его профессиональной переподготовки или повышения квалификации. Так, постановлением губернатора Тюменской области от 22 сентября 2005 г. № 88 было утверждено Положение о порядке прохождения стажировки в исполнительных органах государственной власти Тюменской области. Данное Положение регулирует порядок организации и прохождения стажировки исключительно в качестве профессиональной подготовки. Как указано в Положении, оно «не подпадает под действие нормативных правовых актов, регулирующих вопросы повышения квалификации, стажировки и про-

фессиональной переподготовки государственных гражданских служащих Тюменской области».

Под стажировкой в исполнительных органах государственной власти Тюменской области понимается деятельность, представляющая собой выполнение обязанностей по определенной должности в исполнительных органах в соответствии с индивидуальным планом, осуществляемая для приобретения опыта работы по специальности и подготовке к дальнейшей работе в исполнительных органах и проводимая в срок до одного года.

Набор стажеров может осуществляться путем направления запросов в вузы и иные организации.

Для прохождения отбора на стажировку кандидат подает заявление с приложением копии документа о высшем образовании кандидата (либо копии зачетной книжки, если кандидат является студентом последних курсов) и заполняет анкету (формы заявления и анкеты утверждены в приложении к указанному Положению). При необходимости аппарат губернатора может запросить у кандидата иные документы.

Аппарат губернатора (если требуется, совместно с исполнительным органом) проводит собеседование с кандидатом, при необходимости проводит тестирование или применяет иные средства отбора кандидатов для прохождения стажировки и заключает договор о стажировке либо отказывает в прохождении стажировки.

В договоре в обязательном порядке указываются:

- права, обязанности и ответственность сторон;
- индивидуальный план в форме приложения к договору;
- срок действия договора;
- порядок выплаты и размер материального вознаграждения за труд стажера.



Стажировка, как правило, проводится в нескольких исполнительных органах в соответствии с индивидуальным планом.

Исполнительный орган определяет порядок работы стажера, в том числе ставит конкретные задачи стажировки, обеспечивает стажеру условия для выполнения индивидуального плана, контролирует процесс его выполнения. Руководитель исполнительного органа может назначать куратора. Куратором может быть должностное лицо не ниже заместителя руководителя исполнительного органа.

По окончании стажировки стажер представляет в аппарат губернатора отчет о деятельности по каждому из исполнительных органов, подписанный куратором (руководителем исполнительного органа).

После окончания стажировки стажер имеет право получить в аппарате губернатора документ, подтверждающий прохождение стажировки.

В случае успешного прохождения стажировки со стажером в установленном порядке заключается государственный контракт на занятие должности государственной гражданской службы и (или) он включается в резерв на замещение должности.

Таким образом, вместо заключения целевых договоров на обучение (сопряженных со значительными материальными затратами и весьма неопределенным результатом) перспективным представляется квотирование должностей для выпускников профильных учебных заведений и заключение с ними на конкурсной основе договоров о стажировке в органах исполнительной власти и по результатам ее прохождения — служебных контрактов.

Как нам представляется, подобный подход вполне соответствует как задаче обеспечения права равного доступа

к государственной службе, так и формированию профессионально подготовленного кадрового состава гражданской службы.

Заключение же целевого договора на обучение представляется оправданным в отношении лиц, уже состоящих на государственной службе, но не имеющих высшего профессионального образования или имеющих непрофильное образование. В этом смысле весьма интересен опыт Пермского края, где принят и действует Закон Пермского края от 12 мая 2006 г. № 6-КЗ «О заключении договоров на профессиональную подготовку кадров для государственной гражданской службы Пермского края».

Профессиональная подготовка заключается в целевом обучении только государственных гражданских служащих Пермского края и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями гражданской службы, на договорной основе по программам высшего профессионального образования за счет средств бюджета края.

На профессиональную подготовку по программе высшего профессионального образования впервые может быть направлен:

- 1) гражданский служащий, замещающий в этом государственном органе должность младшей группы должностей гражданской службы в течение не менее двух лет, соответствующий квалификационным требованиям к этой должности;
- 2) работник государственного органа, имеющий: право поступления на гражданскую службу в соответствии с ограничениями, связанными с гражданской службой, установленными федеральным законом, среднее (полное), среднее профессиональное или неполное высшее образование, стаж работы в этом государственном органе не менее двух лет, с которым

заключен трудовой договор на неопределенный срок.

На профессиональную подготовку по программе высшего профессионального образования на базе имеющегося высшего профессионального образования может быть направлен гражданский служащий, замещающий в этом государственном органе должность гражданской службы в течение не менее двух лет, соответствующий квалификационным требованиям к замещаемой должности, включенный в установленном порядке на конкурсной основе в кадровый резерв государственного органа на должность гражданской службы категории «руководители» либо замещающий ее.

Заключение договора на обучение между государственным органом и гражданским служащим или работником государственного органа осуществляется на конкурсной основе.

В соответствии с указанным законом образована Межведомственная комиссия по профессиональному образованию государственных гражданских служащих Пермского края (Положение о ней утверждено указом губернатора края от 21 июля 2006 г. № 141). Эта комиссия образуется для проведения конкурса на профессиональную подготовку кадров для государственной гражданской службы края. Она рассматривает ходатайства государственных органов края о направлении на профессиональную подготовку государственных гражданских служащих, оценивает степень необходимости и обоснованность направления гражданских служащих и работников государственных органов на профессиональную подготовку и принимает решение о направлении или об отказе в направлении гражданского служащего или работника государственного органа на профессиональную подготовку. Разработаны типовые дого-

вор на профессиональное обучение гражданского служащего, а также форма заявки на участие в конкурсе на заключение договора на обучение. Указанным договором на обучающегося возлагаются обязанности:

- а) после окончания обучения отрабатывать в государственных органах Пермского края на должностях гражданской службы не менее трех лет;
- б) возместить расходы бюджета Пермского края, затраченные на обучение, в течение месяца со дня наступления одного из следующих событий:
  - расторжения настоящего договора по инициативе обучающегося — в полном объеме;
  - отчисления из образовательного учреждения высшего профессионального образования за академическую неуспеваемость или другие виновные действия, предусмотренные договором на подготовку специалиста с высшим профессиональным образованием, — в полном объеме;
  - увольнения службы в период обучения — в полном объеме;
  - увольнения с государственной гражданской службы после обучения — в объеме, пропорциональном сроку, не отработанному в органах государственной власти.

Помимо профессиональной подготовки надлежащий профессиональный уровень кадрового состава обеспечивается посредством так называемого дополнительного профессионального образования.

Статья 62 Федерального от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ в понятие дополнительного образования гражданского служащего включает профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку. Указанное положение без каких-либо изменений воспроизводится и в региональных нормативно-правовых актах.