ПРАВО

УДК 351/.354 : 342.9

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАДРОВОЙ РАБОТЫ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ: ОСОБЕННОСТИ, ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ РЕШЕНИЯ

Н. М. Антошина

Аппарат полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе
E-mail: kaf-mprava@vvpaa.vvags.ru

Совершенствование законодательства о государственной гражданской службе об- условливает повышение требований к работникам кадровых служб органов государ- ственной власти.

Ключевые слова: государственные органы исполнительной власти, государственная гражданская служба, кадровая работа.

Organizational and Legal Support Personnel Work

for State Civil Service Commission: Features, Problems and Solutions

N. M. Antoshina

Improving the legislation on civil service causes the increasing demands for personnel services to employees of public authorities.

Key words: government executive bodies, civil service, personnel work.

Правовое обеспечение кадровой работы на гражданской служ- бе осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»[1] (ст. 19, 20, 22, 42, 43, 44, 48, 49, 59, 60–64), которым фактически впервые на законодательном уровне был закреплен перечень обязательных ее составляющих[2].

Согласно ст. 44 Федерального закона о гражданской службе кадровая работа включает в себя:

– формирование кадрового состава для замещения должностей гражданской службы;

– подготовку предложений о реализации положений Федераль- ного закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов о гражданской службе и представление указанных предложений представителю нанимателя;

– организацию подготовки проектов актов государственного органа, связанных с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением, заключением служебного контракта, назначением и освобождением от замещаемой должности, увольнением граж- данского служащего и выходом его на пенсию по выслуге лет, оформление соответствующих решений государственного органа;

– ведение трудовых книжек, личных дел, реестров граждан- ских служащих;

– оформление и выдачу служебных удостоверений граждан- ских служащих;

– обеспечение деятельности комиссии по соблюдению требо- ваний к служебному поведению гражданских служащих и урегу- лированию конфликтов интересов;

© Антошина Н. М., 2011

– организацию и обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей, аттестации, квалификационных экзаменов граж- данских служащих;

– организацию заключения договоров с граж- данами на время их обучения в образовательном учреждении профессионального образования с последующим прохождением гражданской службы;

– организацию профессиональной перепод- готовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих;

– формирование кадрового резерва, органи- зацию работы с кадровым резервом и его эффек- тивное использование;

– обеспечение должностного роста граждан- ских служащих;

– организацию проверки достоверности предоставляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на гражданскую службу, а также оформление допу- ска установленной формы к сведениям, составля- ющим государственную тайну;

– организацию проведения служебных про- верок;

– организацию проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественно- го характера, а также соблюдения служащими ограничений, установленных федеральными законами;

– консультирование гражданских служащих по правовым и иным вопросам гражданской службы.

С одной стороны, установленный перечень является закрытым и исчерпывающим. Однако, с другой стороны, отдельные вопросы, касающиеся непосредственно деятельности кадровых служб государственных органов, подлежат дополни- тельному закреплению в рамках соответствую- щих положений, утверждаемых руководителем государственного органа (ч. 2 ст. 44 Федерального закона о гражданской службе).

Ряд кадровых полномочий урегулирован спе- циальными нормативными правовыми актами. В отдельных случаях осуществляется применение норм трудового законодательства в соответствии со ст. 73 указанного закона, согласно которой при- менение норм трудового права к отношениям, свя- занным с гражданской службой, возможно в части, не урегулированной федеральным законом. К таким вопросам, в частности, относятся: ведение и хранение трудовых книжек в соответствии со ст. 66 Трудового кодекса Российской Федерации[3] и на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2003 г. № 225 «О трудовых книжках»[4]; обеспечение требований охраны труда в соответствии со ст. 211 – 215, 224 Трудового кодекса Российской Федерации и др. Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 255- ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»[5] регулируются правоотношения в системе обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством работников, в том числе и тех, кто занят на гражданской службе. На основе Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152- ФЗ «О персональных данных»[6] осуществляется обработка персональных данных гражданских служащих.

Таким образом, правовое обеспечение ка- дровой работы осуществляется в соответствии с законодательством о государственной службе и трудовым законодательством. При этом по- давляющее большинство кадровых вопросов подлежит специальному административно-право- вому регулированию, несмотря на то что «тяга» к трудовому законодательству остается. На это есть объективные причины, так как решение ряда процессуальных вопросов прохождения и прекра- щения гражданской службы требует применения норм Трудового кодекса Российской Федерации или основанных на нем иных нормативных право- вых актов, в том числе инструкций, указаний, разъяснений. В целом роль трудового права при осуществлении служебных отношений подробно раскрыта в научных работах[7]. Мы придержива- емся мнения, что «трудовое законодательство регулирует те отношения, которые обеспечивают государственному служащему выполнение его должностных полномочий (содержание этих полномочий устанавливается нормами админи- стративного права)»[8].

Судебная практика по спорам, вытекающим из служебных отношений на гражданской службе и касающимся кадровых вопросов, свидетельству- ет о довольно частом применении аналогии за- кона, а именно соответствующих норм трудового законодательства. Чаще всего это касается дел об увольнении гражданских служащих, заключе- нии и расторжении с ними срочных служебных контрактов, предоставлении отпусков и других вопросов осуществления кадровой работы в го- сударственных органах.

Приведем один из типичных примеров такой практики, с учетом которой также осуществляет- ся правовое регулирование конкретных кадровых вопросов. С гражданским служащим, замещаю- щим должность категории «руководители», за- ключается срочный служебный контракт. По ис- течении срока действия контракта производится увольнение. Обратившись в суд, истец (бывший служащий) полагает, что у ответчика не было правовых оснований заключать срочный слу- жебный контракт. Заметим, что довольно часто в данном случае речь идет о должностях уровня руководителя (заместителя) структурных подраз- делений органов власти. В соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 25 Федерального закона «О государствен- ной гражданской службе Российской Федерации» срочный служебный контракт заключается в слу- чае замещения отдельных должностей категории «руководители». При этом законодательство о государственной службе не только не опреде- ляет точного перечня «отдельных должностей категории "руководители"», но и не фиксирует каких-либо правовых условий, характеристик и т. п. для их дифференциации. В такой ситуации для разрешения спора по существу и оценки доводов сторон суд применяет ст. 59 Трудового кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой срочный трудовой договор может за- ключаться с руководителями, заместителями руководителей и главными бухгалтерами неза- висимо от организационно-правовой формы и формы собственности организаций. При этом данный договор заключается без учета характера предстоящей работы и условий ее выполнения. Таким образом, с учетом положений ст. 9, 25, 73 Федерального закона «О государственной граж- данской службе Российской Федерации», ст. 58, 59 Трудового кодекса Российской Федерации, п. 30 Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»[9] с гражданскими служащими категории «руководи- тели» может быть заключен срочный служебный контракт при условии достигнутого соглашения сторон[10].

Следует также отметить, что большинство вопросов кадровой работы урегулировано на федеральном уровне, поэтому региональная составляющая формируется только как развива- ющая отдельные направления кадровой работы. На уровне государственных органов с учетом специфики их деятельности кадровая работа существенно детализируется. Об этом свиде- тельствуют положения Федерального закона о гражданской службе, на основе которых к ком- петенции государственного органа по вопросам правового регулирования отдельных кадровых вопросов отнесены:

– разработка квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необ- ходимым для исполнения должностных обязан- ностей гражданскими служащими (ч. 6 ст. 12);

– создание комиссии по соблюдению тре- бований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов инте- ресов (ч. 6 ст. 19);

– утверждение перечня должностей граждан- ской службы, при назначении на которые конкурс не проводится, исполнение должностных обязан- ностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну (ч. 3 ст. 22);

– создание конкурсной комиссии для проведе- ния конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы (ч. 6 ст. 22);

– создание аттестационной комиссии для проведения аттестации гражданских служащих (ч. 9 ст. 48);

– утверждение служебного распорядка госу- дарственного органа, регламентирующего режим службы (работы) и время отдыха (ч. 3 ст. 56).

В этой связи целесообразно, на наш взгляд, разграничить уровни правового регулирования кадровой работы в государственном органе:

1) федеральный уровень, на котором определены правовые основы осуществления кадровой рабо- ты, ее функции; 2) уровень субъектов Федерации по конкретизации направлений кадровой работы в рамках развития законодательства о гражданской службе; 3) ведомственный уровень, на котором осуществляется детальная регламентация всех кадровых вопросов, в том числе и в виде методи- ческого обеспечения кадровой работы.

В содержательном плане кадровая работа многоаспектна, связана с функциями разного ха- рактера: организационными функциями (органи- зация конкурсов, аттестаций, квалификационных экзаменов, профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки, заклю- чения договоров на обучение, служебных про- верок); проверкой сведений при поступлении на гражданскую службу, персональных данных, све- дений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; консультированием по правовым и иным вопросам службы, ведением кадрового делопроизводства (трудовые книжки, реестры, личные дела) и др.

Функции кадровых служб носят как обе- спечивающий, так и вполне «самостоятельный (независимый)» характер. Так, подготовка про- ектов актов государственного органа юридически закрепляет то или иное решение руководителя (это могут быть акты как индивидуального характера, касающиеся конкретных служащих, так и от- носящиеся к группе лиц или ко всем служащим государственного органа). В свою очередь, под- готовка предложений о реализации федерального законодательства о государственной службе в рам- ках предоставленных полномочий предполагает проведение его анализа, мониторинга реализации, отслеживание изменений с целью проработки и внесения указанных предложений руководителю государственного органа, что на практике вы- зывает много вопросов и делает данную норму фактически нежизнеспособной. Понятно, что функция подготовки предложений представителю нанимателя о реализации законодательства зани- мает особое место среди всех функций кадровой работы на гражданской службе. Данная функция порождает корреспондирующую обязанность представителя нанимателя рассматривать и вы- носить мотивированное решение по каждому такому предложению и в необходимых случаях принимать меры по их реализации[11].

Особый раздел кадровой работы связан с организацией деятельности в государственном ор- гане по противодействию коррупции. В соответст- вии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[12] (ст. 6) к мерам противодействия коррупции, кото- рые непосредственно касаются кадровой работы, отнесены:

– предъявление в установленном порядке квалификационных требований гражданам, претендующим на замещение должностей госу- дарственной службы, а также проверка в уста- новленном порядке сведений, предоставляемых указанными гражданами;

– внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Фе- дерации правила, в соответствии с которым дли- тельное, безупречное и эффективное исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении классного чина или при его поощрении.

Кроме того, указанным федеральным зако- ном в рамочной форме осуществлена фиксация правила в отношении предоставления, проверки и опубликования сведений о доходах, при том что непосредственный порядок работы утверж- дается иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а сами требования в виде запретов, ограничений, обязательств и правил служебного поведения могут носить более стро- гий характер и регулироваться специальным за- конодательством. Аналогичным образом (в общем виде) федеральным законом установлен механизм разрешения ситуации, при которой гражданин, ранее замещавший должность государственной службы, в течение двух лет после его увольнения с государственной службы трудоустраивается в коммерческие организации на условиях трудового договора.

В соответствии с Указом Президента Россий- ской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государ- ственной службы, и федеральными государствен- ными служащими и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»[13] утверждено положение о проверке достоверности и полноты сведений, предоставляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государ- ственной службы, и федеральными государствен- ными служащими, а также поручено руководи- телям федеральных государственных органов создать в пределах установленной численности этих органов подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правона- рушений (определить должностных лиц кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений), воз- ложив на них следующие функции:

– обеспечение соблюдения служащими огра- ничений и запретов, требований о предотвраще- нии или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом о противодействии корруп- ции и другими федеральными законами;

– принятие мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникно- вению конфликта интересов на государственной службе;

– обеспечение деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведе- нию федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов;

– оказание консультативной помощи по во- просам, связанным с применением на практике требований к служебному поведению и общих принципов служебного поведения государствен- ных служащих, утвержденных Указом Президен- та Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служа- щих»[14], а также с уведомлением о фактах со- вершения служащими коррупционных правона- рушений, непредоставления ими сведений либо предоставления недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязатель- ствах имущественного характера;

– обеспечение реализации обязанности уве- домлять представителя нанимателя, органы про- куратуры, иные федеральные государственные органы обо всех случаях обращения к ним каких- либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений;

– организацию правового просвещения феде- ральных государственных служащих;

– проведение служебных проверок;

– обеспечение проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обя- зательствах имущественного характера, а также проверки соблюдения гражданами, замещавшими должности федеральной государственной службы, ограничений при заключении ими после ухода с федеральной государственной службы трудового договора и (или) гражданско-правового договора;

– подготовку указанными подразделениями кадровых служб (их должностными лицами) в соответствии с их компетенцией проектов нор- мативных правовых актов о противодействии коррупции;

– взаимодействие с правоохранительными органами в установленной сфере деятельности.

При этом, на наш взгляд, совершенно очевид- но, что большинство вышеназванных вопросов с кадровой деятельностью связано лишь опосре- дованно. Особенно спорным представляется требование, закрепляемое за кадровым подраз- делением, по подготовке проектов нормативных правовых актов о противодействии коррупции. Нет возражений по поводу необходимости установления самого требования. Другой во- прос – как в содержательном и функциональном плане «увязать» его с кадровой деятельностью.

Представляется целесообразным закрепить тре- бования по проведению необходимой работы в государственном органе не только за кадровыми службами, но и за иными специальными подраз- делениями. В этом смысле организационный ме- ханизм противодействия коррупции мог бы быть более эффективным, поскольку кадровые службы выполняли бы только свойственные их предна- значению функции в рамках выполнения задачи по предупреждению коррупции: сбор сведений о доходах, организацию служебных проверок, обеспечение соблюдения служащими ограниче- ний, запретов, правил служебного поведения и т. п. В свою очередь, определение специального подразделения может находиться в компетенции представителя нанимателя.

Между тем практика создания подразделе- ний именно кадровых служб по профилактике коррупции была незамедлительно распростра- нена на региональный уровень, поскольку вы- шеназванным указом государственным органам субъектов Федерации было рекомендовано руко- водствоваться установленным порядком. Многие субъекты Федерации в связи с этим утвердили соответствующие положения о подразделениях по противодействию коррупции. Было взято за основу разработанное Аппаратом Правительства Российской Федерации Типовое положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы феде- рального государственного органа (от 18 февраля 2010 г. № 647п-П16), в соответствии с которым, кроме уже названных задач, к функциям соответ- ствующих подразделений были отнесены:

– сбор и обработка сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также осуществление контроля своевременности их предоставления;

– обеспечение подготовки сведений о до- ходах, об имуществе и обязательствах имуще- ственного характера, подлежащих размещению на официальном сайте федерального государ- ственного органа;

– обеспечение сохранности и конфиденциаль- ности сведений о федеральных государственных служащих, полученных в ходе их трудовой дея- тельности.

Кроме того, определены административные средства реализации названных функций: направ- ление запросов в компетентные государственные органы, предоставление дополнительных сведе- ний, проведение бесед с гражданином, получение от гражданина пояснений, уведомление служаще- го о начале проверки, предоставление доклада о результатах проверки.

Практика детальной регламентации кадро- вой работы в сфере противодействия коррупции получила дальнейшее развитие с учетом издания Указа Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблю- дению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»[15], Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2010 г. № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодей- ствии коррупции"»[16], Постановления Правитель- ства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 700 «О порядке сообщения работодателем при заключении трудового договора с гражданином, замещавшим должности государственной и му- ниципальной службы, перечень которых уста- навливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муници- пальной службы о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) го- сударственного или муниципального служащего по последнему месту его службы»[17]. Исполнение задачи, поставленной Президентом Российской Федерации (Пр-133 от 21 января 2011 г.) об ак- тивизации работы кадровых подразделений по профилактике коррупционных правонарушений, потребовало также разработки практических мероприятий по повышению эффективности деятельности комиссий по соблюдению требо- ваний к служебному поведению государствен- ных служащих и урегулированию конфликта интересов, поскольку по каждому выявленному нарушению законодательства о государственной службе и противодействии коррупции поручено применять к служащему предусмотренные за- коном меры вплоть до увольнения со службы.

В целом объем и содержание законодательно предоставленных полномочий кадровых подраз- делений позволяют сделать вывод о важнейшей роли кадровой службы в деятельности госу- дарственного органа. По сути, на всех этапах прохождения гражданской службы, начиная с поступления и заканчивая увольнением граждан- ского служащего, кадровые службы организуют и проводят необходимую работу. Именно поэтому, например, особое значение, полагаем, имеет профессионализм сотрудников кадровых подраз- делений – иначе говоря, кадровиков, специали- стов, ведущих оформление, консультирование, организацию и помощь гражданским служащим по разным направлениям прохождения граж- данской службы. Между тем весьма опасно, на наш взгляд, переоценивать роль кадровика. Хотя это высокопрофессиональная функция, но она прежде всего обеспечивающая по смыслу и со- держанию, что в принципе подтверждается при раскрытии значения ст. 44 Федерального закона о гражданской службе.

В этой связи следует отметить «внутренние» противоречия данного закона. Во-первых, глава 7 «Персональные данные гражданского служащего. Кадровая служба государственного органа» не дает характеристик кадровой службе, несмотря на «заявку» в наименовании. Более того, понятие «кадровая служба» лишь единожды упоминается в ч. 1 ст. 42 закона: «...при обработке, хранении и передаче персональных данных гражданского служащего кадровая служба государственного органа обязана соблюдать следующие требо- вания...». Между тем в ч. 2 ст. 44 речь идет о подразделении государственного органа по во- просам государственной службы и кадров без уточнения, является оно кадровой службой или нет. Во-вторых, кадровые вопросы раскрываются через кадровую работу, по смыслу Федерального закона – кадровую работу на гражданской службе, которая, по-видимому, осуществляется не только кадровыми службами. Отсюда возникает вопрос: так что же такое кадровая работа, каковы ее сущностные характеристики? Вопрос резонный, поскольку «начинать, как любое новое дело, надо с пересмотра и уточнения обозначений, ибо обозначения должны возможно точно отражать социальную реальность»[18].

Федеральный закон не дает ответа на данный вопрос. Весьма скудные рассуждения по этому поводу имеются среди ученых-юристов. В ка- честве примера приведем одно из определений: «…кадровой работой называется организация государственной гражданской службы и управ- ления трудом государственных гражданских слу- жащих»[19]. На наш взгляд, данные составляющие отражают ее суть в общем виде[20]. Между тем важно также определить, кем она проводится. В этой связи не могут рассматриваться как иден- тичные, например, понятия «кадровая работа» и «работа с кадрами». Эта своего рода «игра в понятия» приводит нас к мысли, что близкие по созвучию, но абсолютно разные по смысловому содержанию определения фиксируют конкрет- ных субъектов данной работы:

– кадровая работа осуществляется все же кадровыми службами (специализированными подразделениями) государственных органов и носит преимущественно организационно-обе- спечительный характер;

– работа с кадрами проводится разными субъектами, вовлеченными в кадровые процессы (в первую очередь руководителями и другими должностными лицами государственных орга- нов), отличается стратегическим характером, а значит, основана на кадровом планировании и кадровом прогнозировании.

При такой трактовке очевидно, что работа кадровых служб (специальных подразделений) государственных органов и есть кадровая работа. Понимая всю дискуссионность «терминологи- ческой игры», мы все же высказываем мнение о нецелесообразности специального нормативного закрепления составляющих работы с кадрами, что, по сути, и было сделано в Федеральном за- коне о гражданской службе, названной, однако, кадровой работой.

Вышесказанное со всей очевидностью под- тверждает тезис о том, что посредством прове- дения кадровой работы в рамках осуществления конкретных кадровых мероприятий реализуется кадровая политика, проявляются государственные установки работы с кадрами, начиная с подбора кадров и заканчивая увольнением конкретного служащего.

Организационное обеспечение кадровой работы чаще всего сводится к созданию и функционированию кадровых служб государ- ственных органов и кадровых советов, которые в настоящее время играют значительную роль на уровне федеральных округов и субъектов Феде- рации.

В этой связи полагаем необходимым четко определить функции кадровых служб, которые должны найти отражение в федеральном за- конодательстве о государственной службе. Это важнейшая задача, требующая определенного единства. При этом, конечно, недостаточно опре- делять кадровую службу лишь как «канцелярию при руководителе государственного органа»[21].

Как кадровую службу мы предлагаем рас- сматривать специальное подразделение государ- ственного органа, осуществляющее кадровую работу по вопросам обеспечения прохождения гражданской службы, которая включает в себя:

– организацию и обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы;

– организацию и обеспечение проведения аттестации гражданских служащих;

– организацию и обеспечение проведения квалификационных экзаменов гражданских слу- жащих;

– ведение трудовых книжек и личных дел гражданских служащих;

– формирование кадрового резерва и обеспе- чение его использования;

– оформление решений государственных ор- ганов, связанных с прохождением гражданскими служащими гражданской службы;

– организацию профессиональной подго- товки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих, иные вопросы их профес- сионального развития;

– организацию служебных проверок;

– организацию проверки достоверности предоставляемых гражданами сведений при по- ступлении на гражданскую службу, а также све- дений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

– организацию и обеспечение деятельности комиссий по соблюдению требований к служебно- му поведению гражданских служащих и урегули- рованию конфликтов интересов;

– консультирование гражданских служащих по всем вопросам прохождения ими гражданской службы.

Полагаем, что предоставленные полномочия кадровой службы могут дополняться на уровне государственных органов с учетом конкретной специфики деятельности.

Примечания

[1] См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

[2] Ранее действующим Федеральным законом от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Рос- сийской Федерации» закреплялись лишь функции кадровой службы государственного органа: обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей, оформле- ние решений государственных органов, ведение личных дел,внесениезаписейвтрудовыекнижки,консультирование служащих, анализ уровня профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 31, ст. 2990).

[3] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002.№1(ч.1),ст.3.

[4] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003.№16,ст.1539.

[5] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007.№1(1ч.),ст.18.

[6] Собр.законодательстваРос.Федерации.2006.№31(1ч.),ст.3451.

[7] См., например: *Старилов Ю. Н.* Из публикаций по- следних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения. Воронеж, 2010. С. 85.

[8] *Манохин В. М.* Нужны основы законодательства о службе Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 9. С. 9.

[9] Российская газета. 2006. 31 дек.

[10] См.: Обзор судебной практики по спорам, вытекающим из служебных отношений на федеральной государственной гражданской службе / отв. ред. С. Д. Хазанов. М.,2010.С.30.

[11] Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и зако- нодательству о гражданской службе зарубежных госу- дарств / А. Ф. Ноздрачев, А. Ф. Нурутдинова, Л. А. Чика- нова и др. М., 2005. С. 292.

[12] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч.1), ст. 6228.

[13] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 39, ст. 4588.

[14] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002.№33,ст.3196.

[15] Собр. законодательства Рос. Федерации. № 27, ст. 3446.

[16] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010.№ 30, ст. 4070.

[17] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010.№37,ст.4712.

[18] *Атаманчук Г. В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М., 2008. С. 264.

[19] *Бахрах Д. Н.* Административное право России. М., 2011. С. 218.

[20] В литературе встречаются определения кадровой ра- боты на предприятии: «...это комплекс организацион- ных, экономических, финансовых, технических и иных мероприятий, согласованных между собой по срокам и способам осуществления и направленных на поддер- жание оптимального количественного и качественно- го состава работников данного предприятия» *(Рого- жин М. Ю.* Справочник кадровика в вопросах и ответах : практ. пособие. М., 2006. С. 3).

[21] *Атаманчук Г. В.* Указ.соч. С. 255.

УДК 342.722+343.131.4

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП РАВЕНСТВА ПЕРЕД СУДОМ: МАТЕРИАЛЬНЫЙ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

А. А. Васильев

Саратовскийгосударственныйуниверситет E-mail: Aleksey.vasilev.555@bk.ru

В статье рассматривается специфика закрепленного Конституцией Российской Федерации принципа равенства перед судом в соот- ношении с принципом состязательности сторон. Автор обосновы- вает мысль, что данный принцип имеет два аспекта, выражающих его сущность, – материальный и процессуальный. В материальном смысле он представляет собой конкретизацию конституционного принципа равенства и в значительной степени связан с обеспече- нием формального или юридического равенства. Процессуальный аспект включает в себя обеспечение действительной состяза- ности в процессе, что, в свою очередь, требует «выравнивания» фактического процессуального положения сторон.

Ключевые слова: конституционный принцип равенства, прин- цип состязательности, равенство перед судом, формальное ра- венство, фактическое равенство, справедливость.

The Constitutional Principle of Equality before the Courts: Substantive and Procedural Aspects

A. A. Vasil'ev

The article considers the specificity of the Russian Federation Constitution enshrined the principle of equality before the courts in relation to the adversarial principle. The author substantiates the idea that this principle has two aspects, expressing its essence: the substantive and procedural. In the material sense, it represents a concretization of the constitutional principle of equality and is largely associated with the provision of formal or de jure equality. Procedural aspects include the provision of real competition in the process, which in turn requires a «leveling» of the actual procedural status of the parties. **Key words:** constitutional principle of equality, adversarial principle, equality before the courts, formal equality, substantive equality, justice.

Одним из основных принципов, определя- ющих правовой статус человека и гражданина в современной России, является закрепленный в ст. 19 Конституции Российской Федерации принцип равенства всех перед законом и судом. Необходимо отметить, что Основной закон закрепляет принцип равенства каждого не только перед законом, но и перед судом. Как отмечается в специальной лите- ратуре, равенство всех перед судом чрезвычайно существенно, поскольку суд является наиболее эффективным средством защиты и восстановления прав и свобод в случае спора или их нарушения[1].

Как нам представляется, принцип равенства перед судом может рассматриваться в двух зна-

© Васильев А. А., 2011