УДК 35.082

ОНИЩЕНКО О.Н.

Конкурсный подбор кадров на государственную гражданскую службу Российской Федерации

Данная статья посвящена проблемам применения конкурсного подбора кадров на государственную гражданскую службу Российской Федерации, а также исследованию спорных положений действующего законодательства по вопросам конкурсного порядка замещения вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации.

Ключевые слова: конкурс, государственная гражданская служба Российской Федерации, государственный гражданский служащий, равный доступ.

Неотъемлемым элементом сильного развитого государства является высококвалифицированный аппарат государственных служащих, профессиональная деятельность которого ориентирована на эффективное исполнение государственных функций. Задачи, стоящие сегодня перед нашим государством, требуют высокого уровня образованности и компетентности современного государственного служащего. Поэтому порядок подбора соответствующим образом подготовленных кадров должен быть объективным, прозрачным, научно обоснованным и максимально обеспечивающим реализацию принципов равенства и справедливости.

В соответствии с ч. 1 ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"[1] поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности государственной гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности государственной гражданской службы. При проведении конкурса кандидатов оценивают на основании представленных ими документов об образовании, прохождении гражданской или иной государственной службы, осуществлении другой трудовой деятельности, а также на основе конкурсных процедур.

Условия и порядок проведения конкурса на замещение должности государственной гражданской службы Российской Федерации утверждены Указом Президента Российской Федерации от 01 февраля 2005 г. №112 "О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации"[2].

Конкурсный порядок замещения должностей государственной гражданской службы Российской Федерации является демократической гарантией реализации гражданами своего права на равный доступ к государственной службе. Данное право закреплено ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации[3] и означает, что граждане Российской Федерации имеют равные исходные возможности на занятие любой должности государственной службы в соответствии со своими способностями и

профессиональной подготовкой, без какой бы то ни было дискриминации в связи с расой, полом, национальностью, языком, социальным происхождением, имущественным положением, местом жительства, отношением к религии, убеждениями, принадлежностью к общественным объединениям.

"Конкурсный порядок замещения должности, с одной стороны, позволяет расширить круг претендентов на эту должность, выбрать наиболее способных и подготовленных, а с другой – минимизирует субъективность в оценке конкретного лица, поскольку конкурсная комиссия, в состав которой помимо представителей работодателя входят представители научных и образовательных учреждений, формируется таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, могущего повлиять на принимаемые ею решения"[4].

Как отмечает Литвинцева Е.А., "... конкурс как кадровая технология представляет собой способ решения задачи качественного кадрового обеспечения вакансий в организации, социальный механизм соединения профессиональных возможностей человека с условиями и средствами их реализации"[5].

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" в ст. 22 наряду с закреплением конкурсного порядка замещения должностей государственной гражданской службы предусматривает исключения из этого правила, а именно устанавливает случаи, при которых проведение конкурса на замещение должности государственной гражданской службы не требуется или не обязательно.

Так, ч. 2 ст. 22 названного закона закрепляет, что конкурс не проводится:

1) при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий "руководители" и "помощники (советники)";

2) при назначении на должности гражданской службы категории "руководители", назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации;

3) при заключении срочного служебного контракта;

4) при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случаях: перевода по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением; при сокращении должностей гражданской службы; ротации гражданских служащих;

5) при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), включенного в кадровый резерв на гражданской службе.

В соответствии с ч. 3,4 ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" конкурс может не проводиться: при назначении на отдельные должности государственной гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну; по решению представителя нанимателя при назначении на должности государственной гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы.

Таким образом, конкурсный порядок замещения вакантных должностей государственной гражданской службы является отнюдь не основным способом комплектования кадрового состава государственных органов.

Автору данный подход представляется несколько необоснованным, поскольку установление ряда исключений является спорным. Это, например, касается нормы об отказе от проведения конкурса при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий "руководители" и "помощники (советники)". Целесообразно ли закрепление такого положения, если в той же части ст. 22 законодатель устанавливает норму о том, что проведение конкурса не требуется при заключении срочного служебного контракта?

Отказ от конкурса при заключении срочного служебного контракта также не находит разумных объяснений. Непонятно, почему граждане, претендующие на замещение должности государственной гражданской службы на определенный срок, не проходят процедуру проверки уровня профессиональной подготовки,

хотя по роду деятельности они должны будут исполнять те же обязанности, что и гражданские служащие, прошедшие конкурсные испытания и заключившие служебный контракт на неопределенный срок.

Непонятны основания отказа от проведения конкурса при назначении на отдельные должности государственной гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну.

Сомнения порождает и обоснованность нормы об отказе от проведения конкурса при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), включенного в кадровый резерв. Конкурсный порядок формирования кадрового резерва, казалось бы, объясняет установление подобной нормы. Но, учитывая, что срок пребывания в кадровом резерве законодательством не установлен, возможна ситуация, когда профессиональный уровень резервиста с течением времени перестанет отвечать потребностям динамично развивающейся системы государственной гражданской службы.

"В любом случае наличие кадрового резерва не должно вести к подмене конкурсного порядка комплектования персонала прямым назначением из кадрового резерва, поскольку это привело бы к созданию замкнутой системы формирования кадров гражданских служащих; приоритетной задачей при комплектовании корпуса гражданских служащих стал бы должностной рост гражданских служащих в ущерб конституционному принципу равного доступа граждан Российской Федерации к государственной службе"[6].

Таким образом, имеет смысл изъять из законодательства нормы, устанавливающие, на наш взгляд, необоснованные исключения из общего правила применения конкурсного порядка подбора кадров на государственную гражданскую службу Российской Федерации.

К слову сказать, ранее действовавший Федеральный закон от 31 июля 1995 г. №119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации"[7] устанавливал три группы должностей, назначение на которые осуществлялось без проведения конкурса. То есть принятый 27 июля 2004 г. Федеральный закон №79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" еще более ограничил сферу применения конкурсной процедуры, увеличив количество случаев, когда конкурс на замещение вакантной должности государственной гражданской службы не проводится или может не проводиться.

Кроме того, методика конкурсного отбора на государственную гражданскую службу также не лишена недостатков. Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации в п. 19 говорит нам о необходимости оценки кандидатов на основе "конкурсных процедур с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам Российской Федерации методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов, включая индивидуальное собеседование, анкетирование, проведение групповых дискуссий, написание реферата или тестирование". При этом указанные методы оценки не имеют четкой правовой регламентации и носят рекомендательный характер.

В данной связи представляется необходимым издание на федеральном уровне соответствующих методических рекомендаций, что позволит усовершенствовать порядок конкурсной процедуры, повысить ее качество и объективность, минимизировать вероятность возникновения конфликтных ситуаций в деятельности конкурсных комиссий. Так, например, подобные методические рекомендации могли бы утвердить формы анкет для кандидатов, указания по разработке тестов, количество тестовых заданий, тематику рефератов, деловых игр, групповых дискуссий и т.д. Целесообразно было бы установить также балльную систему оценки кандидатов на замещение должности государственной гражданской службы с закреплением порядка начисления баллов по каждой из форм конкурсной процедуры.

Надо сказать, что попытки регламентации оценочных процедур предпринимаются в рамках ведомственного нормотворчества. Например, в соответствии с Методикой проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы в Федеральной службе судебных

приставов, утвержденной Приказом Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации от 29 марта 2007 г. № 107[8] конкурсными процедурами могут быть тестирование, проведение групповых дискуссий, написание реферата, индивидуальное собеседование. Для каждого из методов оценки заранее готовится перечень теоретических или практических вопросов, при этом кандидаты получают одинаковые задания, одно и то же время для их подготовки. Оценка кандидатов производится по 10-балльной системе. По итогам конкурсных процедур каждый член конкурсной комиссии выставляет кандидату соответствующий балл, затем происходит подсчет баллов и определение победителя конкурса. Победившим в конкурсе считается кандидат, получивший наибольшее количество баллов.

На уровне субъектов Российской Федерации также приняты и действуют соответствующие методики. Например, в Белгородской области согласно Методике проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы в органах исполнительной власти, государственных органах области, утвержденной распоряжением Губернатора Белгородской области от 4 декабря 2013 г. № 599-р[9], конкурс проводится путем проведения отбора по результатам анализа анкетных данных, интервью и тестирования. Данный нормативный акт очень подробно регулирует проведение этих процедур (количество блоков тестовых заданий, количество вопросов в блоках, критерии оценки результатов тестирования и интервью), детально закрепляет порядок присвоения определенного ранга кандидату в зависимости от результатов прохождения конкурсных процедур.

В Саратовской области Методика проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Саратовской области в органах исполнительной власти Саратовской области, утвержденная распоряжением Правительства Саратовской области от 17 июня 2005 г. №169-Пр[10], формами проведения конкурсных процедур определяет интервью, анкетирование, групповые упражнения, профессиональные пробы, психологическое тестирование, организационно-управленческие игры. В соответствии с Методикой выбор конкретной процедуры связывается с должностью, на которую претендуют кандидаты, например, на младшие должности гражданской службы – отбор по анкетным данным и краткое интервью; на главные и высшие должности гражданской службы – отбор по анкетным данным, интервью, испытания по профессиональным пробам, психологическое тестирование, групповые упражнения, организационно-управленческие игры. Обратим внимание, что количество конкурсных процедур и их сложность возрастают по мере повышения уровня должности – от нижестоящей должности к вышестоящей. Это представляется нам вполне логичным.

Если обратиться к вопросу о составе конкурсных комиссий, то и здесь, на наш взгляд, присутствуют проблемы правового регулирования. Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации в п. 17 устанавливает, что в состав конкурсной комиссии входят представитель нанимателя и уполномоченные им гражданские служащие, в том числе из кадрового подразделения, юридического подразделения и подразделения, в котором проводится конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы, представитель государственного органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, приглашаемые в качестве независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов.

Изменения, внесенные в Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации 19 марта 2013 г., закрепили норму о включении в состав конкурсной комиссии представителей общественных советов (если таковые созданы при конкретном государственном органе). Общее число этих представителей и независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов конкурсной комиссии.

Учитывая норму о том, что указание персональных данных независимых экспертов, участвующих в работе конкурсной комиссии, не требуется, на практике имеют место ситуации, при которых нарушается порядок

приглашения независимых экспертов. По факту данные кандидатуры определяются председателем конкурсной комиссии. Заинтересованность в приглашении в качестве независимого эксперта конкретного лица дает повод усомниться в объективности работы конкурсной комиссии. Появляются основания полагать, что представитель нанимателя заинтересован в определенном исходе конкурса, в связи с чем нам видится более правильным включение в состав конкурных комиссий в качестве независимых экспертов конкретных лиц с указанием их персональных данных.

По нашему мнению, реальный конкурсный отбор возможен только в случае участия в нем независимых во всех смыслах представителей гражданского общества. Состав конкурсной комиссии должен быть сформирован таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликта интересов, который может повлиять на беспристрастность принимаемых конкурсной комиссией решений.

Итак, рассмотренные нами в данной статье проблемы свидетельствуют о том, что порядок проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации не столь совершенен и требует значительной доработки. В целом законодательное закрепление необходимости проведения конкурса направлено на обеспечение государственного аппарата наиболее подготовленными кадрами, на повышение престижа государственной гражданской службы и повышение уровня доверия к государственным структурам со стороны граждан, на максимизацию открытости и доступности государственной гражданской службы. Однако в нашей стране на сегодняшний день решение перечисленных задач является скорее перспективой на будущее, чем свершившимся фактом.

[1] Федеральный закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (в ред. от 28.12.2013 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2013. № 52 (часть I). Ст. 6961.

[2] Указ Президента Российской Федерации от 01 февраля 2005 г. №112 "О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации" (в ред. от 19.03.2014 г.) // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 439; 2014. № 12. Ст. 1263.

[3] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ) // Российская газета. № 237. 25.12.1993; СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

[4] Нечаева Т.В., Кирилин А.В. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) [Электронный ресурс] // Консультант плюс : [сайт]. [1997-2013]. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CMB;n=17172 (дата обращения: 10.10.2013).

[5] Литвинцева Е.А. Проблемы реализации конкурсных процедур в системе государственной гражданской службы // Социология власти. 2009. №5. С. 140–148.

[6] Иванкина Т., Завгородний А. Конкурсный подбор кадров государственных гражданских служащих // Трудовое право. 2010. № 3. С. 81–88.

[7] Федеральный закон от 31 июля 1995 г. №119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" (в ред. от 27.05.2003 г.) (утратил силу) // СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990; 2003. № 22. Ст. 2063.

[8] Приказ Федеральной службы судебных приставов РФ от 29 марта 2007 г. №107 "Об утверждении Методики проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы в Федеральной службе судебных приставов" (в ред. от 07.06.2008 г.) [Электронный ресурс] // Консультант плюс: [сайт]. [1997-2013]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_78112/#esse (дата обращения: 01.10.2013).

[9] Распоряжение Губернатора Белгородской области от 04 декабря 2013 г. №599-р "Об утверждении методики проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы в органах исполнительной власти, государственных органах области" [Электронный ресурс] // Консультант плюс: [сайт]. [1997–2013]. URL: http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW404;n=36650 (дата обращения: 12.01.2014).

[10] Распоряжение Правительства Саратовской области от 17 июня 2005 г. №169-Пр "Об утверждении Методики проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Саратовской области в органах исполнительной власти Саратовской области, государственных органах Саратовской области, созданных Губернатором Саратовской области и Правительством Саратовской области" (в ред. от 21.03.2011) [Электронный ресурс] // Консультант плюс: [сайт]. [1997-2013]. URL: http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW358;n=47132 (дата обращения: 01.10.2013).