

© Л.В. ЗАЙЦЕВА

larisa_zaiцева72@mail.ru

УДК 342.5:343.35

ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАВНОГО ДОСТУПА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

АННОТАЦИЯ. В Конституции РФ установлен принцип равного доступа к гражданской службе. Его реализация обеспечивается нормами о конкурсе, как обязательной процедуре отбора кандидатов на должности гражданской службы. Законодательство о конкурсном отборе должно не только обеспечивать реализацию указанного принципа, но и способствовать поступлению на гражданскую службу наиболее квалифицированных и подготовленных кадров. Конкурс должен рассматриваться и как одна из мер по противодействию коррупции. В статье освещаются эти и другие вопросы соответствия норм Федеральных законов «О противодействии коррупции» и «О государственной гражданской службе». Автор обозначает отдельные пробелы и противоречия законодательства о конкурсном отборе кандидатов на должности гражданской службы, формулирует предложения по обеспечению равного доступа граждан к гражданской службе.

SUMMARY. The principle of equal access to the state civil service is prescribed in the Constitution of Russian Federation. Its implementation is ensured by norms of competition that bind candidate selection in the procedure of state civil service appointment. Legislation on the competitive selection should not only ensure implementation of the stated principle but should also facilitate admission of the most skilled and trained personnel in the state civil service. Competition is to be considered as one of anti-corrupt measures. The author emphasizes certain deficiencies and antinomies in the state civil service competitive candidate selection law, states proposals to ensure equal access to the state civil service.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Государственная гражданская служба, коррупция, конкурс при поступлении на государственную гражданскую службу

KEY WORDS. State civil service, corruption, contest for the state civil service.

Принцип равного доступа к государственной гражданской службе установлен ст. 32 Конституции РФ и ст. 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон о гражданской службе). На обеспечение реализации указанного принципа направлена система конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы. В соответствии с п. 1 Указа Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» [1] конкурс обеспечивает конституционное право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной гражданской службе, а также право государственных гражданских служащих на должностной рост на конкурсной основе.

Но в существующей системе конкурсного отбора имеются некоторые противоречия и пробелы правового регулирования, которые могут препятствовать отбору наиболее квалифицированных кадров на государственную гражданскую службу и ставят под сомнение полноценность реализации права гражданина страны на равный доступ к государственной гражданской службе. Кроме того, несовершенство правового регулирования в указанной сфере создает условия для коррупционных нарушений, связанных с назначением на должности государственной гражданской службы, как минимум, «удобных» людей, а как максимум допускает манипуляции, позволяющие торговать должностями.

Казалось бы, что конкурс является основным и наиболее оптимальным способом отбора кандидатов на замещение должности государственной гражданской службы. Способом, позволяющим максимально воплотить на практике принцип равного доступа граждан к государственной гражданской службе и одновременно право государственных гражданских служащих на служебный рост. Но сегодня фактически происходит обратное. Закон о гражданской службе существенно ограничил сферу применения конкурсного подбора кадров государственных гражданских служащих, увеличив количество групп должностей, замещаемых без проведения конкурса, и определив два случая, когда вопрос о применении или неприменении конкурса решается представителем нанимателя [2]. Таким образом, по закону конкурс не проводится при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности государственной гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», а также при назначении на должности государственной гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ. Не предусмотрено проведение конкурса при заключении срочного служебного контракта, при назначении государственного гражданского служащего на иную должность государственной гражданской службы в случаях, если государственный гражданский служащий переводится с прежней должности в связи с состоянием здоровья, препятствующим исполнению прежней должности, а также при переводе на иную должность государственной гражданской службы в связи с ликвидацией государственного органа или в связи с сокращением должностей государственной гражданской службы. Конкурс не проводится при назначении на должность государственной гражданской службы государственного гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве. Конкурс может не проводиться при назначении на отдельные должности государственной гражданской службы, исполнение обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню, утверждаемому Указом Президента РФ. По решению представителя нанимателя конкурс может не проводиться при назначении на должности государственной гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей государственной гражданской службы.

Тем не менее, несмотря на достаточно распространенное мнение о недопустимости ограничения конкурсного отбора для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы, судебные инстанции не усмотрели в нормах, устанавливающих подобные ограничения нарушений конституци-

онных прав граждан и противоречий основным принципам государственной гражданской службы [3].

Таким образом, возможности конкурсного поступления на государственную гражданскую службу существенно ограничиваются, конкурс перестает быть основным способом формирования кадров государственных органов [2].

Следует заметить, что формирование кадрового резерва также определенным образом ограничивает применение системы конкурсного отбора и создает ограничения в реализации права на равный доступ к государственной гражданской службе. Так, несмотря на то, что кадровый резерв формируется преимущественно на конкурсной основе, это не единственный способ его формирования [4].

В соответствии со ст. 39 Закона о гражданской службе государственный гражданский служащий включается в кадровый резерв в случаях, когда служебный контракт приостанавливается по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, с освобождением государственного гражданского служащего от замещаемой должности. Например, в связи с призывом государственного гражданского служащего на военную службу; с восстановлением на службе государственного гражданского служащего, ранее замещавшего эту должность, по решению суда; в связи с избранием или назначением государственного гражданского служащего на государственную должность; в связи с наступлением чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению отношений, связанных с государственной гражданской службой; в иных случаях, связанных с исполнением государственных обязанностей, установленных федеральным законом.

В ст. 49 Закона о гражданской службе предусмотрено право аттестационной комиссии по итогам аттестации государственного гражданского служащего принять решение «соответствует замещаемой должности государственной гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности государственной гражданской службы в порядке должностного роста». При этом совершенно не ясно, может ли представитель нанимателя исключительно на основании такого решения издать акт о включении государственного гражданского служащего в кадровый резерв. Или в данной части решение аттестационной комиссии является лишь рекомендацией для конкурсной комиссии, которое может быть учтено, как дополнительный довод в выборе более подходящего кандидата из подавших заявление на участие в конкурсном отборе для включения в кадровый резерв. Представляется обоснованным мнение о том, что недопустимо «бесконкурсное» включение в кадровый резерв на замещение вышестоящей должности государственных гражданских служащих по результатам аттестации [5].

«Внеконкурсный» способ формирования кадрового резерва является своеобразной «социальной гарантией», предоставляемой государственному гражданскому служащему [6]. Но отвечает ли он принципу равного доступа граждан к государственной службе? Навряд ли. Поскольку в случае назначения на вакантную должность государственного гражданского служащего, находящегося в кадровом резерве, особенно попавшего туда вне конкурсных процедур, создается необоснованный приоритет для тех, кто уже находится на государственной гражданской службе. Вместе с тем в последнее время в стране уделяется очень большое внимание формированию кадрового резерва. Это во

многим обусловлено реализацией Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» [7]. Сегодня кадровые резервы созданы во всех субъектах Российской Федерации. Таким образом, вероятность проведения конкурсного отбора на вакантную должность государственной гражданской службы фактически сведена к нулю.

В этой связи представляется обоснованным мнение Т. Иванкиной и А. Загороднего о том, что «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*» [2]. Хотя в литературе высказываются и другие мнения. Так, М. Пресняков и С. Чанов, не отвергая идею назначения на вакантную должность из кадрового резерва, сформированного на конкурсной основе, считают, что «бесконкурсный порядок формирования кадрового резерва допустим только в качестве государственной *гарантии гражданскому служащему*, с целью сохранения за ним при наличии уважительных обстоятельств соответствующей должности гражданской службы». Но при этом «если имело место включение гражданина в кадровый резерв без проведения конкурсной процедуры, то его назначение на вакантную *должность гражданской службы* должно осуществляться по результатам открытого конкурса» [5].

Еще более необоснованной выглядит норма ч. 10 ст. 58 Закона о гражданской службе, которая предусматривает включение в кадровый резерв на конкурсной основе государственного гражданского служащего, освобожденного от занимаемой должности в связи с дисциплинарным взысканием. То ли он может претендовать на конкурсной основе на включение в кадровый резерв? То ли он в него включается с правом при открытии вакансии участвовать наравне с другими претендентами в конкурсе? Из формулировки статьи об этом невозможно судить однозначно. Кажется очевидным, что государственный гражданский служащий, освобожденный от должности за совершение дисциплинарного проступка, с которым, таким образом, прекращен служебный контракт, не может иметь никаких преимуществ для замещения вакантной должности государственной гражданской службы по сравнению с другими гражданами, на государственной гражданской службе или в кадровом резерве не состоящими. Тогда с какими целями нарушителя служебной дисциплины закон предполагает включать в кадровый резерв?

Определенные препятствия для равного доступа граждан к гражданской службе создают и некоторые нормы, определяющие порядок и процедуры конкурсного отбора (и для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы, и для включения в кадровый резерв).

В соответствии со ст. 12 Закона о гражданской службе в число квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования, стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Требования к продолжительности стажа государственной гражданской службы или стажу

работы по специальности установлены Указом Президента РФ от 01.02.2005 № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации». При этом в Указе установлено, что стаж государственной службы может быть менее продолжительным, чем стаж работы по специальности. Такой подход приводит к тому, что к участию в конкурсном отборе не допускаются лица с существенным опытом работы по специальности, или такие лица, будучи допущенными к конкурсу, его проигрывают лицам уже находящимся на государственной гражданской службе. Причем такими преференциям пользуются госслужащие из числа лиц, вообще не имеющих опыта по специальности, но обладающие стажем государственной гражданской службы на должностях, исполнение обязанностей по которым может быть никак не связано с их первоначальной профессиональной подготовкой и полученной в вузе специальностью [8].

Определенные проблемы для участия в конкурсе кандидатов из числа «простых» граждан, еще не находящихся на государственной гражданской службе, могут создавать далекие от совершенства процедурные нормы о конкурсном отборе. Например, не ясен порядок исчисления сроков, установленных для подачи документов для участия в конкурсе. В Положении о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ, утвержденном Указом Президента от 1 февраля 2005 № 112 [9] (далее — Положение о конкурсе) речь идет о 21 дне, но не уточнено о календарных или о рабочих днях идет речь. Если же предположить, что в отсутствие конкретики речь идет все же о календарных днях, то не совсем понятно с какого дня начинается исчисление указанного срока, со дня опубликования объявления о конкурсе или со следующего за днем опубликования дня. Не ясным остается вопрос и о порядке уведомления кандидатов на замещение вакантной должности о дате, времени и месте проведения конкурса. В п. 14 Положения о конкурсе представитель нанимателя не позднее, чем за 15 дней до начала второго этапа конкурса направляет сообщения о дате, месте и времени его проведения гражданам (государственным гражданским служащим), допущенным к участию в конкурсе. Но каким образом это сообщение доводится до сведения кандидата? Указанные пробелы правового регулирования создают благоприятную почву для подбора кадров из числа «своих» или «нужных» людей.

Законодательство устанавливает два этапа в проведении конкурса на государственной гражданской службе. При проведении конкурсного отбора на втором этапе конкурса по усмотрению комиссии могут применяться различные методы оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов (индивидуальное собеседование, анкетирование, проведение групповых дискуссий, написание реферата, тестирование). Необходимость, а также очередность применения различных методов при проведении конкурса определяется конкурсной комиссией. В случае выявления победителя конкурса на вакантную должность только одним из названных методов конкурс может считаться завершенным [10]. Наличие большого числа категорий оценочного характера, позволяющих интерпретировать их произвольно и субъективно, широкое поле для усмотрения членов комиссии, обязательное включение в конкурсную комиссию руководителя подразделения государственного органа, на должность в который претен-

дуют кандидаты, — все это не способствует принятию независимого и объективного решения [11].

Кроме того, не выстроена система гарантий, которые бы препятствовали нарушению принципа равного доступа к государственной гражданской службе и позволили при обращении в суд обосновать и доказать возникшие нарушения. Действующие нормы Положения о конкурсе не позволяют доказать нарушение права участников конкурса, оценить законность решения, поскольку из него не ясна процедура принятия такого акта [12], а также отсутствуют четкие требования к его содержанию.

Таким образом, совершенствование законодательства о конкурсе для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы будет способствовать:

- антикоррупционной профилактике «торговли должностями» и назначению на должности «своих людей»;
- поступлению на государственную гражданскую службу наиболее квалифицированных и подготовленных кадров;
- созданию действенной системы «социальных лифтов» для молодых и профессиональных кадров.

Для достижения указанных целей, на наш взгляд, необходимо:

1. Уменьшить список случаев, когда конкурс для замещения вакантных должностей не проводится.
2. Установить адекватные потребностям государственной гражданской службы квалификационные требования, вернув в качестве приоритета опыт работы по специальности, или определив квалификационные требования с помощью системы профессиональных компетенций.
3. Пересмотреть цели и задачи создания кадрового резерва.
4. Усовершенствовать процедурные нормы конкурсного отбора, устранив правовые неопределенности и пробелы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112: по сост. на 22.01.2011 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 6. Ст. 439.
2. Иванкина Т., Завгородний А. Конкурсный подбор кадров государственных гражданских служащих // Трудовое право. 2010. № 3. С. 81-88.
3. По делу о проверке конституционности ч. 1, 2, 3 и 4 ст. 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и п.п. 2 и 4 ч. 2 ст. 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области» в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов: Постановление Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2009 г. № 2-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. Ст. 890.
4. Ноздрачев А.Ф., Нуртдинова А.Ф., Чиканова Л.А. и др. Комментарии к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств. М., 2005. С. 400.
5. Пресняков М., Чаннов С. Замещение должностей государственной гражданской службы из кадрового резерва // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2009. № 10. С. 31-37.

6. Пресняков М.В. Право равного доступа к государственной службе и кадровый резерв // СПС КонсультантПлюс.

7. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы): Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261: по сост. на 10.08.2012 // Российская газета. Федеральный выпуск. №4867. 2009. 13 марта. 8. Каримов Д., Семенихин П. Служить бы рад... // ЭЖ-Юрист. 2011. № 8. С. 14.

9. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 6. Ст. 439.

10. Об утверждении Порядка и сроков работы конкурсной комиссии для проведения конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы в Министерстве финансов РФ и Методики проведения конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы в Министерстве финансов Российской Федерации: Приказ Минфина России от 21 апреля 2011 г. № 49н // Российская газета. Федеральный выпуск. № 5508. 2011. 22 июня; Об утверждении Порядка и сроков работы конкурсной комиссии для проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Методики проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Приказ МЧС РФ от 22.08.2011 № 455 // Российская газета. Федеральный выпуск. № 237. 2011. 21 октября.

11. Кулешов И.В., Осинцев Д.В. О «перегибах и упрощенчестве» в антикоррупционном законодательстве и о проблемах конкурсного отбора кадров государственной и муниципальной службы // Российский юридический журнал. 2011. № 1. С. 213.

12. Каримов Д. Нужен ли опыт госслужбе? // ЭЖ-Юрист. 2011. № 45. С. 1, 3.

REFERENCES

1. About the contest for the vacant position in the civil service of the Russian Federation. Order of the President of the Russian Federation, of 1 February 2005. No.112: as on 22 January 2011. *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii — Collection of the Legislative Acts of the Russian Federation*. 2005. No. 6. Art. 439 (in Russian).

2. Ivankina, T., Zavgorodnij, A. Competitive recruitment of civil servants. *Trudovoe pravo — Labour law*. 2010. No. 3. P. 81-88 (in Russian).

3. On the case of review concerning the constitutionality of ch. 1, 2, 3 and 4 of art. 22 of the Federal law «On the civil service in the Russian Federation» and paragraphs 2 and 4 of ch. 2 art. 13 of the law of the Pskov Region «On the civil service in the Pskov Region» concerning the request of the Pskov Regional Assembly of Deputies: Provision of the Constitutional Court of the RF of 3 February 2009. No. 2-P. *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii — Collection of the Legislative Acts of the Russian Federation*. 2009. No.7. Art. 890 (in Russian).

4. Nozdrachev, A.F., Nurtdinova, A.F., Chikanova, L.A. et al. Commentary to the Federal law «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii» [«On the civil service in the Russian Federation»] and the legislation about the civil service of outer states. Moscow, 2005. P. 400 (in Russian).

5. Presnjakov, M., Channov, P. Recruitment for vacancies at the civil service from the human resources reserve. *Kadrovik. Trudovoe pravo dlja kadrovika — Personnel manager. The labor law for the personnel manager*. 2009. No. 10. P. 31-37 (in Russian).

6. Presnjakov, M.V. *Pravo ravnogo dostupa k gosudarstvennoj sluzhbe i kadrovyyj rezerv* [The right of equal access to the public service]. SPS Konsul'tantPljus (in Russian).

7. Reformation and development of the system of civil service in the Russian Federation (2009-2013). Order of the President of the Russian Federation of 10 March 2009. No. 261: as on 10 August 2012. *Rossijskaja gazeta — Russian newspaper*. No. 4867. 2009. 13 March (in Russian).

8. Karimov, D., Semenihih, P. I'd love to serve. *Jezh-Jurist — Ezh-Lawyer*. 2011. No. 8. P. 14 (in Russian).

9. *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii* [Collection of the Legislative Acts of the Russian Federation]. 2005. No. 6. Art. 439 (in Russian).

10. On the approval of the Order and schedule of the contest commission to conduct the contest for vacancies at the civil service in the Ministry of Finances RF and Methods to conduct the contest for vacancies at the civil service in the Ministry of Finances RF: Order of the Ministry of Finances of 21 April 2011. No. 49n. *Rossijskaja gazeta — Russian newspaper*. No. 5508. 2011. 22 June; On the approval of the Order and schedule of the contest commission to conduct the contest for vacancies at the Ministry of the Russian Federation on the civil defence, emergency situations and disaster management and Methods to conduct the contest for vacancies at the Ministry of the Russian Federation on the civil defence, emergency situations and disaster management: Order of MOE RF of 22.08.2011 No. 455. *Rossijskaja gazeta — Russian newspaper*. No. 237. 2011. 21 October (in Russian).

11. Kuleshov, I.V., Osincev, D.V. On the «excesses and simplifications» in the anti-corruption legislation and the problems of the competitive selection of human resources for state and municipal services. *Rossijskij juridicheskij zhurnal — Russian legal journal*. 2011. No. 1. P. 213 (in Russian).

12. Karimov, D. Does civil service need experience? *Jezh-Jurist — Ezh-Lawyer*. 2011. No. 45. P. 1, 3 (in Russian).