

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНКУРСА НА ЗАМЕЩЕНИЕ ДОЛЖНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ: ВЫСТУПЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ «КРУГЛОГО СТОЛА»*

Е. А. Черникова**

Федеральная государственная информационная система «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров» (далее – портал) – это источник повышения доступности информации о государственной гражданской службе РФ, в том числе о поступлении на гражданскую службу.

Пилотная версия портала была размещена в сети Интернет 1 апреля 2009 г. на основании распоряжения Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 62-р и во исполнение поручений Президента РФ по формированию базы данных вакансий на государственной гражданской службе в рамках разработки и внедрения Программы формирования резерва управленческих кадров.

Создать портал планировалось в первую очередь для:

формирования централизованной базы данных о вакансиях гражданской службы на всей территории Российской Федерации;

обеспечения гражданам РФ, заинтересованным в поступлении на государственную гражданскую службу, возможности сообщить о себе информацию, которая будет доступна кадровым службам государственных органов, и возможности взаимодействия между гражданами и кадровыми службами государственных органов;

создания базы данных кандидатов на включение в Федеральный резерв управленческих кадров, а также ведения актуальной базы резерва;

формирования полноценного информационного ресурса, посвященного вопросам государственной гражданской службы.

Статус портала был законодательно закреплен в постановлении Правительства РФ от 4 марта 2011 г. № 149 «О федеральной государственной информационной системе „Федеральный портал управленческих кадров“», в котором сформулированы основные задачи и принципы функционирования ресурса, а также назначены ответственные за развитие и информационно-техническое сопровождение портала стороны и иные участники информационного взаимодействия в рамках портала.

В совместном приказе Министерства здравоохранения и социального развития РФ и Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 12 августа 2011 г. № 914н/207 «Об утверждении регламента работы федеральной государственной информационной системы „Федеральный портал управленческих кадров“» был определен порядок информационного взаимодействия между уполномоченным органом, государственными органами и организациями и оператором портала.

В соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и принятыми в его развитие поручением Правительства РФ от 24 мая 2012 г. № ДМ-П16-2906 и Планом выполнения мероприятий по внедрению в 2012–2016 годах новых принципов кадровой

* «Круглый стол» прошел в УрГЮА 19 февраля 2014 г. Подробнее см.: *Иванова С. А.* Актуальные проблемы правового регулирования конкурса на замещение должности государственной гражданской службы Российской Федерации и пути их решения: обзор «круглого стола» // Электрон. прил. к «Рос. юрид. журн.». 2014. № 3.

** Черникова Елена Александровна – заместитель начальника отдела реформирования и развития государственной службы Департамента развития государственной службы Министерства труда и социальной защиты РФ (Москва). E-mail: spgms@mail.ru.

политики в системе государственной гражданской службы в рамках реализации подпункта «р» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601¹ Минтрудом России поручено обеспечить формирование в рамках портала единой базы вакансий гражданской службы и разработать предложения по использованию портала при создании объективных и прозрачных механизмов конкурсного отбора кандидатов на замещение вакантных должностей гражданской службы, включая проведение дистанционных экзаменов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий.

Эти поручения выполнялись в ходе пилотных проектов, направленных на апробацию новых кадровых технологий. Пилотные проекты по разработке квалификационных требований к должностям гражданской службы и апробации технологии проверки кандидатов на соответствие этим требованиям проводились Минтрудом России в марте — ноябре 2013 г. в некоторых федеральных государственных органах: Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Федеральном казначействе, Министерстве образования и науки РФ, Министерстве здравоохранения РФ, иных федеральных министерствах, федеральных службах и агентствах.

В ходе выполнения пилотных проектов была сформирована трехуровневая система квалификационных требований: *базовые* (в том числе для проверки квалификации впервые поступающих на гражданскую службу); *функциональные* (устанавливаются по направлениям деятельности, осуществляемым в государственном органе, специализациям по указанным направлениям, категориям и группам должностей гражданской службы); *специальные* (для проверки знаний и навыков, необходимых для замещения конкретной должности). Кроме того, Минтрудом России совместно с федеральными государственными органами были разработаны тестовые задания, направленные на проверку соответствия кандидатов базовым квалификационным требованиям (знания основ законодательства РФ о гражданской службе, основ компьютерной грамотности, русского языка). Эти задания хранятся в базе портала и доступны для граждан (раздел «Образовательные программы» — «Тесты для самопроверки»).

В настоящее время Минтрудом России координируется разработка функциональных требований, а также с помощью методических инструментариев оказывается поддержка федеральным государственным органам в разработке специальных требований. После их утверждения госорганы составят тестовые задания для проверки кандидатов на соответствие квалификационным требованиям и разместят эти задания на портале.

Одновременно в 2013 г. Минтрудом России проведена апробация дистанционного обмена между кандидатами на замещение вакантных должностей, информация о которых содержится на портале, и кадровыми службами государственных органов, разместивших сообщение о вакансии, сведениями, представление которых предусмотрено Положением о проведении конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, утвержденным Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112. Большинство участников сообщили о возможности использовать в работе механизм дистанционного обмена, если будет сформирована соответствующая нормативная база и организована дистанционная проверка достоверности сведений о кандидатах в рамках портала.

В 2013 г. был принят Федеральный закон № 366-ФЗ «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона „Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации“ и статью 13 Федерального закона „Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления“». Закреплена обязательность размещения на портале информации о кадровом обеспечении (в частности, о вакантных должностях гражданской службы, а также о квалификационных требованиях к кандидатам на их замещение) всех феде-

¹ Утв. заместителем Председателя Правительства РФ — Руководителем Аппарата Правительства РФ от 1 октября 2012 г. № 5378п-П17.

ральных государственных органов и органов государственной власти субъектов РФ, на которые распространяется действие данного Закона.

Согласно принятому в развитие Федерального закона № 366-ФЗ постановлению Правительства РФ от 26 декабря 2013 г. № 1293 планируется в 2014 г. создать на базе портала единую информационную систему управления кадровым составом государственной гражданской службы РФ, позволяющую автоматизировать и переводить в дистанционный формат практически все кадровые процедуры государственных органов, в частности процедуру проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы.

В связи с этим особое внимание должно уделяться организации в рамках портала проверки достоверности сведений о кандидатах посредством системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Технологическое обеспечение этой процедуры поручено Минкомсвязи России.

Библиография

Иванова С. А. Актуальные проблемы правового регулирования конкурса на замещение должности государственной гражданской службы Российской Федерации и пути их решения: обзор «круглого стола» // Электрон. прил. к «Рос. юрид. журн.». 2014. № 3.

А. Ю. Якунькина*

Одним из приоритетов государственной политики считается внедрение эффективных механизмов обеспечения государственной гражданской службы высококвалифицированными специалистами, способными решать сложные задачи государственного управления. Для совершенствования государственной кадровой политики необходимо применять современные технологии кадровой работы.

В связи с многообразием направлений деятельности государственных органов требуется обеспечить поступление на гражданскую службу граждан, обладающих необходимыми профессиональным образованием, стажем гражданской службы (государственной службы иных видов) или опытом работы по специальности, направлению подготовки, знаниями и навыками, обязательными для исполнения должностных обязанностей. Для этого следует разработать систему квалификационных требований.

Поэтому Министерство труда и социальной защиты РФ подготовило Методический инструментарий по установлению квалификационных требований к должностям гражданской службы. В нем изложен новый подход, заключающийся во внедрении на гражданской службе одобренной Комиссией при Президенте РФ по вопросам реформирования и развития государственной службы трехуровневой системы квалификационных требований к должностям гражданской службы. Она включает:

- базовые квалификационные требования;
- функциональные квалификационные требования;
- специальные квалификационные требования.

Базовые квалификационные требования определяют общий уровень квалификации, соответствие которому необходимо для замещения любых должностей гражданской службы. Они включают требования к уровню образования, стажу (опыту) работы по направлению подготовки, специальности, в том числе стажу гражданской службы (государственной службы иных видов и муниципальному стажу), знаниям и навыкам, необходимым для замещения должностей гражданской службы.

Функциональные квалификационные требования в отличие от действующих квалификационных требований, дифференцируемых по группам и категориям должностей,

* Якунькина Анна Юрьевна – главный специалист-эксперт отдела реформирования и развития государственной службы Департамента развития государственной службы Министерства труда и социальной защиты РФ (Москва). E-mail: spgms@mail.ru.

предлагается устанавливать также по направлениям деятельности (специализациям). К ним относят требования к специальностям, по которым получено образование, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей в рамках категории и группы должностей по направлению деятельности (специализации).

Функциональные квалификационные требования будут устанавливаться государственными органами в порядке, определенном уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти. Их планируют включать в Справочник квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы, а также в нормативный акт государственного органа. Эти документы позволят государственному органу осуществлять отбор кандидатов на замещение вакантных должностей по тем направлениям деятельности, которые отнесены к его компетенции.

Кроме того, перечень данных требований позволит выявить профессиональные группы должностей гражданской службы разных государственных органов, имеющих общее направление деятельности, и в дальнейшем сформулировать единые квалификационные требования.

Специальные квалификационные требования формируются на основе базовых и функциональных и содержат требования к уровню образования и специальности, по которой получено образование, опыту (стажу) работы (службы), знаниям, навыкам, а также к профессиональным качествам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Профессиональные качества также будут закреплены в Справочнике квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы.

Специальные квалификационные требования устанавливаются государственным органом и включаются в должностной регламент гражданского служащего.

Такая система, предполагающая четкую детализацию квалификационных требований к должностям гражданской службы, позволит очертить круг кандидатов, подходящих для замещения вакантной должности гражданской службы, и отобрать лучших из лучших.

Сегодня остро стоит вопрос о привлечении и отборе кадров на гражданскую службу. Зачастую государственные органы для упрощения процедуры назначения на должность принимают на работу кандидатов без проведения конкурса, а если и проводят конкурс, то не пользуются оценочными методами отбора, ограничиваясь собеседованием кандидата с конкурсной комиссией.

Кроме того, отсутствие мотивации руководителей государственных органов к работе по развитию персонала посредством современных технологий в связи со сосредоточением на вопросах непосредственной компетенции в итоге снижает эффективность решения задач государственного органа и исполнения его функций.

Итак, детализированные квалификационные требования до сих пор не выработаны и потому проверить соответствие им кандидата невозможно. К тому же к отсутствию единых методов и критериев оценки кандидатов приводит общая децентрализация системы отбора кадров.

Таким образом, необходимо создать единую эффективную систему объективного и прозрачного отбора кадров гражданской службы, основанную на использовании современных оценочных процедур и проведении комплексной работы по привлечению и оценке кандидатов.

Методический инструментарий по организации отбора кадров предназначен для использования руководителями и специалистами структурного подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров при проведении отбора кандидатов на гражданскую службу.

Привлечение кадров должно производиться кадровыми службами государственных органов систематически вне зависимости от наличия вакантных должностей. Это основа здоровой конкуренции.

Сотрудникам кадровых служб государственных органов следует подбирать кандидатов на замещение вакантных должностей с помощью процедуры внутреннего и внешнего привлечения.

Внешнее привлечение кандидатов предполагает:

мониторинг Единой информационной системы с целью выявления специалистов, готовых поступить на гражданскую службу;

анализ результатов конкурсов и конкурсов на включение в кадровый резерв государственного органа (сбор и анализ информации о результатах конкурсов, проведенных государственными органами, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, государственными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления);

работу с образовательными организациями (для раннего выявления кандидатов);

работу с кадровыми службами иных государственных органов с целью выявления гражданских служащих, готовых перейти на гражданскую службу в иной государственный орган, в том числе в случаях замещения ими сокращаемых должностей гражданской службы в государственном органе или должностей гражданской службы в упраздненном государственном органе в соответствии с постановлением Правительства РФ от 19 сентября 2013 г. № 822;

работу с государственной службой занятости населения, а также базами вакансий в сети Интернет.

Внутреннее привлечение кадров включает:

работу с кадровым резервом государственного органа;

анализ итогов аттестации гражданских служащих;

мониторинг профессиональной служебной деятельности гражданских служащих;

отслеживание результатов регулярной текущей оценки профессиональной служебной деятельности гражданских служащих.

Привлечение кандидатов на должности гражданской службы также может осуществляться по иным направлениям, не противоречащим законодательству.

Привлечение кандидатов кадровыми службами государственных органов должно проводиться по согласованию с руководителями структурных подразделений государственных органов, в которых замещается вакантная должность. Руководители должны четко описать знания, навыки и профессиональные качества, требуемые для выполнения должностных обязанностей.

Поступление на гражданскую службу, как правило, осуществляется по результатам конкурса.

Случаи поступления на гражданскую службу без конкурса четко регламентированы законодательством РФ.

Если конкурс не проводится, обязательно использовать методы оценки кандидатов на соответствие требованиям к вакантным должностям.

Оценку кандидатов рекомендуется проводить в несколько этапов.

Первый этап – тестирование. Минтрудом России совместно с экспертами разработаны универсальные наборы тестов, позволяющих проверить знание Конституции Российской Федерации, законодательства о гражданской службе и методов противодействия коррупции, русского языка, основ делопроизводства и документооборота, а также информационно-телекоммуникационных технологий. Тестирование планируется сделать обязательным.

На втором этапе рекомендуется применять различные методы в зависимости от группы и категории вакантной должности:

тестирование;

психологическое тестирование;

анкетирование;

проведение групповых дискуссий;
«360 градусов»;
ассесмент-центр;
написание реферата;
написание эссе;
интервью;
подготовка экспертного заключения;
индивидуальное собеседование и другие, не противоречащие российскому законодательству.

По результатам оценки кандидатам выставляются баллы, которые представляются на заседании конкурсной комиссии (или – при проведении отбора без использования конкурсных процедур – руководителю структурного подразделения, с которым кандидат проходит собеседование). Победителем считается кандидат, набравший с учетом собеседования наибольшее количество баллов.

В целях совершенствования системы отбора кадров необходимо пересмотреть отношение к испытанию, превратив его в дополнительный этап отбора. Во время испытания профессиональные знания и навыки кандидата определяются непосредственно в процессе исполнения им служебных обязанностей. Испытание как метод оценки позволяет с наибольшей степенью достоверности выявить профессиональную пригодность претендента на должность.

Испытание должно стать особым периодом прохождения гражданской службы, когда обучение кандидата сочетается с его оценкой. В этом случае отбор пересекается или осуществляется параллельно с профессиональным развитием. Здесь важно не только подтвердить соответствие квалификационным требованиям, но и определить возможности (потенциал) профессионального роста, способности к получению и применению новых знаний – то, что в мировой практике называется «компетенции».

Применение государственными органами предлагаемых методов отбора кандидатов на замещение вакантных должностей гражданской службы позволит повысить открытость и эффективность работы кадровой службы, сформировать профессиональный кадровый состав, включающий перспективных и высококвалифицированных специалистов, обладающих требуемыми для эффективного и результативного исполнения должностных обязанностей образованием, стажем (опытом) работы, необходимыми знаниями и навыками, а также профессиональными и личностными качествами.

Е. В. Логачева*

При организации и проведении конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации представитель нанимателя, руководитель и специалисты структурного подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадрам (в моем случае – отдела государственной службы и кадрового обеспечения Управления Судебного департамента Свердловской области, конкурсная комиссия Управления) зачастую сталкиваются с рядом проблем, связанных с несовершенством правовых норм. Практикам очень важно иметь возможность обсудить эти проблемы с коллегами и выработать рекомендации по их решению. Поэтому предлагаю обратиться к ректору УрГЮА, доктору юридических наук профессору В. А. Бублику и исполняющему обязанности начальника Главного управления Министерства юстиции РФ по Свердловской области Д. В. Павину с просьбой организо-

* Логачева Елена Владимировна – главный специалист отдела государственной службы и кадрового обеспечения Управления Судебного департамента в Свердловской области, магистрант кафедры социального права, государственной и муниципальной службы Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург). E-mail: spgms@mail.ru.

вать работу «круглого стола», посвященного проблемам применения законодательства о гражданской службе, на постоянной основе.

Для начала затрону проблему, о которой уже говорили С. А. Иванова и И. П. Гирин, поскольку именно с ней столкнулись организаторы конкурса и сотрудники нашего Управления.

Речь идет о применении п. 20 Положения «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» (далее – Положение о конкурсе), утвержденного Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112¹ (в ред. от 19 марта 2014 г.): «Заседание конкурсной комиссии проводится при наличии не менее двух кандидатов».

На практике в конкурсе на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы редко участвует более одного человека.

Так, в 2013 г. по одному заявлению было подано на 7 из 12 объявленных конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Управления. Как быть? Признать конкурс несостоявшимся, что вытекает из содержания п. 20 Положения о конкурсе, и отказать претенденту в допуске к участию в конкурсе, или же пойти на нарушение процедурной нормы: признать конкурс состоявшимся и по его результатам назначить на вакантную должность единственного подавшего заявление претендента?

В Управлении в такой ситуации проводится заседание конкурсной комиссии, которая оценивает кандидата и, если он соответствует требованиям, признает его победителем конкурса.

В ходе индивидуального собеседования кандидату задаются вопросы: о порядке прохождения государственной гражданской службы РФ; ограничениях и запретах, связанных с прохождением государственной гражданской службы;

профессиональных знаниях, умениях и навыках, необходимых для исполнения обязанностей по той должности, на которую кандидат претендует;

нормативно-правовой базе, которой он будет руководствоваться при исполнении должностных обязанностей.

На мой взгляд, такой выход предпочтителен, так как в случае признания конкурса несостоявшимся должность государственной гражданской службы Управления останется незамещенной.

Я полагаю, при решении данной проблемы следует руководствоваться нормативными правовыми актами, в которых указано, что наличие одного кандидата на замещение вакантной должности не препятствует его участию в конкурсе и его оценке. Вместе с тем как правоприменитель считаю, что необходимо внести дополнения в Положение о конкурсе, в частности, как предложила С. А. Иванова, изменить формулировку понятия «конкурс», данную в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² (далее – ФЗ № 79).

Еще одна проблема, с которой сталкиваются организаторы конкурса, связана с порядком уведомления кандидатов на замещение вакантной должности гражданской службы о дате, времени и месте проведения конкурса. В силу 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 как это сообщение доводится до сведения кандидата?

В Управлении предпочитают извещать кандидатов по оставленным им телефонам, в редких случаях – по электронной почте. Однако известен случай, когда уведомление

¹ Рос. газ. 2005. 3 февр.

² СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

по электронной почте послужило поводом для обращения в суд. Так поступил один из кандидатов на замещение вакантной должности в Северо-Западном территориальном управлении Федерального агентства по рыболовству¹. Как следует из материалов дела, в требованиях о признании решения конкурсной комиссии на основании состоявшегося конкурса недействительным истец указал, что ответчик не уведомил его о дате проведения конкурса.

В ходе судебного разбирательства истец пояснил, что о дате проведения конкурса узнал из своей электронной почты за несколько дней до проведения конкурса и в связи с несвоевременным извещением и невозможностью подготовки к конкурсу не явился на заседание конкурсной комиссии. Извещение по электронной почте он считает ненадлежащим способом уведомления. Истец заявил, что отправил на почту ответчика письмо, в котором просил уведомить его о проведении конкурса за 15 дней и предупредить об обжаловании решения конкурсной комиссии в случае его неуведомления и проведения конкурса в его отсутствие (дата в полученном ответчиком письме не указана).

На заседание конкурсной комиссии явились допущенные к конкурсу кандидаты, один из них решением конкурсной комиссии был признан победителем конкурса.

Суд первой инстанции, руководствуясь нормами ФЗ № 79 и Положения о конкурсе, проанализировав объяснения лиц, участвующих в деле, представленные документы, констатировал, что сообщение о времени и месте проведения конкурса направлено ответчиком на электронную почту истца за 15 дней и считается полученным (в судебном заседании истец подтвердил получение сообщения), ответчик действовал в соответствии с законодательством, которым не запрещено направление уведомлений по электронной почте. Следовательно, то обстоятельство, что истец несвоевременно ознакомился с сообщением, не имеет правового значения. Кроме того, суд отметил, что Положение о конкурсе не предусматривает отложение проведения конкурса в связи с неявкой кандидата.

Истец, заполняя анкету для участия в конкурсе, в графе 17, предусмотренной для контактных данных, указал свой адрес регистрации, место жительства, номера мобильного, домашнего и рабочего телефонов, а также адрес электронной почты. По последнему адресу и было направлено сообщение о дате проведения конкурса.

Таким образом, суд пришел к выводу, что основания для признания недействительным решения конкурсной комиссии по указанным в иске обстоятельствам отсутствуют и потому иск не подлежит удовлетворению.

На мой взгляд, для решения данной проблемы необходимо:

внести изменения в Положение о конкурсе, закрепив определенный способ уведомления кандидатов о дате и месте проведения конкурса, чтобы решение этого вопроса не оставалось на усмотрение представителя нанимателя;

до внесения указанных изменений прописать способ извещения кандидатов, подавших заявление на участие в конкурсе, в локальном акте государственного органа.

Кандидаты на замещение вакантной должности государственной гражданской службы при подаче заявления на участие в конкурсе должны указывать в этом заявлении, какой способ извещения о втором этапе конкурса для них предпочтителен.

Библиография

О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

Положение «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»: утв. Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 (ред. от 19 марта 2014 г.) // Рос. газ. 2005. 3 февр.

¹ СПС «КонсультантПлюс».