



КонсультантПлюс

Статья: Открытость
кадрового отбора на
государственную
службу: pro et contra
(Киреева Е.Ю.)
("Конституционное и
муниципальное право",
2013, N 12)

Документ предоставлен КонсультантПлюс

www.consultant.ru

Дата сохранения: 01.02.2023

ОТКРЫТОСТЬ КАДРОВОГО ОТБОРА НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ: PRO ET CONTRA

Е.Ю. КИРЕЕВА

Киреева Елена Юрьевна, заведующая кафедрой правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент.

В представленной статье содержится анализ механизма реализации принципа гласности применительно к системе государственной службы. Рассматриваются возможности использования зарубежного опыта и внедрения открытых конкурсов для лиц, замещающих должности государственной гражданской службы Российской Федерации, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Правительством Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная служба; гласность; открытость; конкурс; кадровые процедуры.

Openness of personnel selection to the state service:
pro et contra

E.Yu. Kireeva

Kireeva Elena Yur'evna, head of the chair of legal support of state and municipal service of the Russian academy of people's economy and the state service attached to the President of the Russian Federation, doctor

of juridical sciences, assistant professor.

The article considers analyzes mechanism for implementing the principle of transparency in relation to the public service. The possibilities of using foreign experience and the introduction of open competitions for the persons holding positions of the state Civil Service of the Russian Federation, the appointment and dismissal of which are implemented by the Government of the Russian Federation.

Key words: public service; transparency; openness; competition; personnel procedures.

Одним из основополагающих принципов функционирования органов государственной власти и местного самоуправления является принцип гласности. Ряд авторов трактуют его как принцип транспарентности (открытости) либо применительно ко всей системе государственной власти, либо в отношении одной из ее ветвей <1>.

<1> См.: Манченко П.А. Конституционно-правовой принцип транспарентности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных государствах: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012; Анишина В.И. [Принцип гласности, открытости и транспарентности судебной власти: проблемы теории и практики реализации](#) // Мировой судья. 2006. N 11; Аносова Л.С. [Соотношение понятий гласности, открытости и транспарентности судопроизводства: конституционно-правовые аспекты](#) // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 21. С. 25 - 29.

Хотя напрямую данный принцип не закреплён в

нормах Конституции Российской Федерации (далее - Конституция РФ), ряд положений Основного Закона гарантирует российским гражданам получение информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также налагает соответствующие обязанности на государство (в частности, ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, устанавливающая необходимость официального опубликования законов; ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, регламентирующая обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы; ст. 29 Конституции РФ, провозглашающая свободу мысли и слова и гарантии их реализации).

Применительно к системе государственной службы и муниципальной службы принцип гласности закреплен в федеральном законодательстве. Так, ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" <2> (в ред. от 02.07.2013) закрепляет принцип открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, объективного информирования общества о деятельности государственных служащих, п. 6 ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" <3> (в ред. от 22.10.2013) устанавливает в качестве принципов гражданской службы доступность информации о гражданской службе, аналогичная норма в отношении муниципальных служащих предусмотрена п. 5 ст. 4 Федерального закона от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" <4> (в ред. от 22.10.2013).

<2> СЗ РФ. 2003. N 22. Ст. 2063.

<3> СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3215.

<4> СЗ РФ. 2007. N 10. Ст. 1152.

Однако одного нормативного закрепления недостаточно для того, чтобы осуществить реализацию указанных принципов. Необходимо создание правовых и организационных механизмов, которые бы обеспечили, с одной стороны, получение гражданами объективной, полной и достоверной информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также лиц, проходящих в них службу, а с другой - возможность общественного контроля за лицами, замещающими должности государственной и муниципальной службы.

В рамках современного этапа реформирования системы государственной службы и механизмов государственного управления, реализации положений Указов Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. **N 261** "О Федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)" <5> (в ред. от 10.09.2012); от 7 мая 2012 г. **N 601** "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" <6> развиваются новые направления, обеспечивающие реализацию принципа гласности в деятельности органов государственной власти, приоритетными из которых являются меры по совершенствованию системы подбора и отбора высококвалифицированных кадров государственных гражданских служащих, включая создание объективных

и прозрачных механизмов конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы, а также механизмов, обеспечивающих открытость деятельности органов исполнительной власти; совершенствование механизмов гражданского контроля деятельности федерального органа исполнительной власти и вовлечение гражданского общества для повышения качества принимаемых решений.

<5> СЗ РФ. 2009. N 11. Ст. 1277.

<6> СЗ РФ. 2012. N 19. Ст. 2338.

[Указом](#) Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. N 636 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" (в ред. от 27.09.2013) Правительству Российской Федерации было поручено образовать Правительственную комиссию по координации деятельности открытого правительства, возложив организацию работы Комиссии на министра Российской Федерации. [Распоряжением](#) Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2012 г. N 1782-р данная Комиссия была сформирована, а [Постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 26 июля 2012 г. N 773 "О Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства" <7> (в ред. от 17.04.2013) среди основных функций Комиссии были определены следующие: координация деятельности органов исполнительной власти по вопросам выработки, внедрения, реализации и контроля реализации государственной политики в сфере построения системы "Открытое правительство" и эффективности механизмов указанной системы; рассмотрение

предложений об определении основных мер, направленных на обеспечение открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, совершенствование системы общественных советов и осуществление гражданского контроля, а также на формирование стандартов деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, и контроль реализации указанных мер.

<7> СЗ РФ. 2012. N 32. Ст. 4559.

Поручением Президента Российской Федерации от 28 марта 2012 г. N Пр-778, Председателя Правительства Российской Федерации от 12 июля 2012 г. N ДМ-П36-4016 и поручением заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации от 17 июля 2012 г. N ВС-П17-4059 была поставлена задача формирования предложений по внедрению принципов и механизмов системы "Открытое правительство" в деятельность федеральных органов исполнительной власти, в том числе поставлена задача представить предложения по регламенту и порядку проведения открытых конкурсов на замещение должностей заместителей руководителей федеральных министерств, руководителей служб и агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

Вышеназванные меры были нацелены на то, чтобы обеспечить реализацию принципа гласности при проведении конкурсного отбора всех категорий и групп государственных гражданских служащих.

Следует отметить, что до настоящего времени законодательство о государственной гражданской службе, регулирующее правовое положение лиц, замещающих должности государственной гражданской службы Российской Федерации, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Правительством Российской Федерации, имеет некоторую специфику, которая, на наш взгляд, заключается в следующем:

1) в федеральном законодательстве закреплены исключительно полномочия Правительства Российской Федерации по назначению на должности и освобождению от должностей в органах, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации;

2) иные особенности прохождения государственной гражданской службы лицами, назначаемыми на должность Правительством Российской Федерации, на законодательном уровне не урегулированы (используется "негативный способ регулирования", когда устанавливаются исключения из общего правила для данной категории лиц, без определения правил соответствующего поведения (например, [ч. 2 ст. 11](#), [п. 2 ч. 2 ст. 22](#) Федерального закона N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"));

3) имеющиеся акты, определяющие отдельные особенности прохождения государственной службы, носят подзаконный характер, не систематизированы, а зачастую официально не опубликованы (носят гриф "Для служебного пользования").

При такой ситуации обеспечить прозрачность проводимого отбора кандидатов для назначения на

руководящие должности, равно как и осуществить контроль со стороны гражданского общества за проведением конкурсных процедур, не представляется возможным.

Возникает закономерный вопрос: насколько допустимо использование специальных правил и особых непрозрачных процедур при формировании корпуса чиновников высшего уровня? Для того чтобы на него ответить, следует обратиться к опыту правового регулирования и организации государственной службы зарубежных стран. Наиболее близки России в плане исторических, правовых и культурных традиций, политических подходов государства постсоветского пространства, где можно выделить ряд особенностей в отношении правового статуса государственных служащих, назначаемых на должность главой или правительством соответствующего государства.

1. Существует практика выделения государственных служащих, назначаемых на должность главой государства или правительством, в отдельную группу или категорию служащих - политические государственные служащие (Казахстан).

Для данной группы характерны следующие особенности:

- особый способ замещения должности - в порядке назначения главой государства или правительством;

- особые функции, реализуемые в рамках замещаемой должности (например, в Концепции развития государственной службы Республики Южная Осетия установлено, что к политическим должностям относятся должности, исполнение должностных

обязанностей по которым заключается в руководстве отраслью (сферой) государственного управления и определении стратегических направлений государственного развития в соответствующей сфере, несущие персональную ответственность за формирование государственной политики, а также должности, назначение на которые носит политико-определяющий характер;

- возможность ведения отдельного реестра должностей, назначение на которые осуществляет президент или правительство (Республика Беларусь).

2. В отдельных государствах существуют различные конкурсные процедуры, в зависимости от того, включен ли претендент на замещаемую должность в кадровый резерв. Открытый конкурс позволяет привлечь на государственную службу широкий спектр граждан государства, обладающих профессиональными знаниями, навыками и компетенциями в сфере государственного и муниципального управления. Способствует реализации права граждан на равный доступ к государственной службе. Закрытый конкурс проводится в том случае, если лицо было включено в кадровый резерв по итогам проведенного ранее открытого конкурса. Подобные различия в организации процедур конкурсного отбора государственных служащих, состоящих в кадровом резерве, на наш взгляд, являются целесообразными.

Как уже отмечалось ранее, в соответствии с нормами Федерального [закона](#) N 79-ФЗ поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса. Однако из этого общего правила сделано исключение, в

соответствии с которым конкурс не проводится при назначении на должности гражданской службы категории "руководители", назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации (п. 2 ч. 2 ст. 22 Федерального закона N 79-ФЗ).

В законодательстве также предусмотрена возможность замещения должности из числа лиц, включенных в кадровый резерв.

На основании ч. 3 ст. 64 Федерального закона N 79-ФЗ кадровый резерв формируется для замещения:

1) вакантной должности гражданской службы в государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего;

2) вакантной должности гражданской службы в другом государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего;

3) должности гражданской службы, назначение на которую и освобождение от которой гражданского служащего осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.

Следует отметить, что модель института кадрового резерва, которая заложена в Федеральном законе N 79-ФЗ, не получила должной реализации в кадровой практике современной России.

Как альтернатива формированию кадрового резерва должностей, назначаемых Правительством Российской Федерации, в рамках реализации

мероприятий по реформированию системы государственного управления и внедрения принципов "Открытого правительства" было запланировано проведение пилотных открытых конкурсных отборов на замещение позиций "руководитель" в федеральных органах исполнительной власти на площадках пилотных федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, а также формирование и запуск комплекса мероприятий "Кадровый резерв" (п. 36 Плана работы по задачам системы "Открытое правительство" на второе полугодие 2012 г.).

В рамках этих пилотных проектов специалистами РАНХиГС были подготовлены проекты нормативных правовых актов (Примерный регламент проведения открытого отбора для замещения вакантных должностей заместителя министра (руководителя и заместителя руководителя федеральной службы), Примерное положение о комиссии при руководителе федерального органа исполнительной власти по проведению открытого отбора для замещения вакантных должностей заместителя министра (руководителя и заместителя руководителя федеральной службы). Однако в настоящее время практическая реализация данных механизмов кадрового отбора осуществляется на региональном, а не на федеральном уровне (в частности, в г. Москве). Необходимых для их внедрения политических решений, а также изменений в законодательство о государственной гражданской службе не принято.

Вместе с тем необходимо отметить, что реализация принципа открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, объективного информирования общества о деятельности государственных служащих, а также современных задач реформирования системы

государственного управления в части, касающейся создания "объективных и прозрачных механизмов конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы, включая проведение дистанционных экзаменов с использованием

информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий и формирование единой базы вакансий" <8>, требует корректировки как механизмов отбора кандидатов на руководящие должности государственной гражданской службы, так и их правового обеспечения.

<8> Пункт "р" Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" // СЗ РФ. 2012. N 19. Ст. 2338.

В связи с этим для поэтапной реализации основных задач реформирования системы государственного управления в Российской Федерации полагаем возможным проведение следующих мероприятий:

1) в отдельных случаях в отношении должностей гражданской службы высшей группы категории "руководители", назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Правительством Российской Федерации, проводить конкурс для замещения вакантной должности по решению Председателя Правительства Российской Федерации;

2) соответствующее право Председателя Правительства Российской Федерации в отдельных случаях принимать решение о проведении конкурса

(открытого отбора) для замещения вакантной должности федеральной гражданской службы высшей группы категории "руководители" закрепить в [ст. 22](#) Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации";

3) разработать Порядок назначения на должности федеральной государственной гражданской службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Правительством Российской Федерации, который будет утверждаться постановлением Правительства Российской Федерации.

Литература

1. Анишина В.И. [Принцип гласности, открытости](#) и транспарентности судебной власти: проблемы теории и практики реализации // Мировой судья. 2006. N 11.

2. Аносова Л.С. [Соотношение понятий гласности, открытости](#) и транспарентности судопроизводства: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 21.

3. Манченко П.А. Конституционно-правовой принцип транспарентности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных государствах: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

4. Михеев Д.С. [Взаимодействие граждан с муниципальными органами](#) как механизм осуществления принципа гласности местного самоуправления // Российская юстиция. 2012. N 7.

Документ предоставлен [КонсультантПлюс](#)