

УДК 342.9

## ПОСТУПЛЕНИЕ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ: ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНКУРСНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

**М. Ю. Зенков** (Новосибирск)

*Автор анализирует особенности организации и правового регулирования поступления на государственную службу в современной России. В статье охарактеризованы особенности конкурсной формы, выявлены ее достоинства и недостатки, обоснованы предложения по совершенствованию правовых основ организации конкурса.*

**Ключевые слова:** государственная (гражданская) служба, конкурс на замещение вакантной должности, равный доступ к государственной службе, управление государственной службой.

## THE PUBLIC SERVICE APPOINTMENTS: THE LEGAL SUPPORT OF THE COMPETITION TECHNOLOGIES

**M. Yu. Zenkov** (Novosibirsk)

*The author analyzes the special features of the organization and legal regulation of the public service appointments in modern Russia. In the article some elements of the form of the competition are characterized, its advantages and shortcomings are revealed; some proposals for the improvement of the legal bases of the competition organization are substantiated.*

**Key words:** public (civil) service, the competition to replace a vacant position, equal access to public service, management of public service

Описывая поступление на государственную службу, законодатель опирается на конституционный принцип равного доступа, реализация которого предполагает принятие рационального решения, основанного на оценке соответствия претендента требованиям, предъявляемым должностью государственной службы. Обязательность конкурсной процедуры при замещении должностей установлена действующим законодательством [1–2]. Вместе с тем, помимо конкурсной формы, установлены и иные способы замещения должностей. Конституционность положений федерального закона «О государственной гражданской службе РФ», устанавливающих исключения из общего правила о конкурсе, признана постановлением Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2009 г. № 2-П [3].

Не все способы замещения должностей регламентированы так подробно, как процедура конкурса на замещение вакантной должности. Это, безусловно, является недостатком законодательства, поскольку формирует

---

© Зенков М. Ю., 2013

**Зенков Максим Юрьевич** – доцент, заместитель заведующего кафедрой государственного и муниципального управления, Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

E-mail: mzz@mail.ru

предпосылки для совершения коррупционных действий как представителем нанимателя, руководителем государственного органа, так и другими лицами.

В настоящее время установлены следующие способы (формы) замещения должностей государственной гражданской службы:

1) внеконкурсное назначение на должности категории «руководители», осуществляемое Президентом РФ. Порядок таких назначений и технология оценки претендентов не регламентированы. Можно предположить, что таким образом Президент реализует свои конституционные политические полномочия, что напоминает «систему добычи» (spoils system);

2) внеконкурсное назначение на должности категории «руководители», осуществляемое Правительством РФ (в отношении федеральных органов исполнительной власти, а также аппарата Правительства РФ). Порядок таких назначений и технология оценки претендентов не регламентированы;

3) внеконкурсное назначение на должности категории «руководители» на условиях срочного служебного контракта, осуществляемое высшим должностным лицом субъекта РФ. Порядок таких назначений и технология оценки претендентов в настоящее время не регламентированы;

4) внеконкурсное назначение на иные должности категории «руководители» на условиях срочного служебного контракта, которое осуществляется в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов РФ. Порядок таких назначений и технология оценки претендентов не регламентированы;

5) внеконкурсное назначение на должности категории «помощники (советники)». В настоящее время порядок назначения и технология оценки претендентов не регламентированы, помощников для себя выбирают самостоятельно соответствующие руководители;

6) внеконкурсное назначение на должности категорий «специалисты», «обеспечивающие специалисты» вследствие временного характера должности либо временного характера замещения должности;

7) внеконкурсное назначение на должности в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 28, ч. 1, 2 и 3 ст. 31, ч. 15 и 16 ст. 49 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ». Общий порядок таких назначений определен данным законом;

8) назначение на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе. В данном случае конкурс проводится, по крайней мере, для того, чтобы подыскать гражданина, который будет зачислен в кадровый резерв. К сожалению, несмотря на явно выраженную политическую волю Президента РФ в отношении формирования кадрового резерва, для реализации данной нормы недостаточно регламентации порядка организации такого конкурса и системы работы с резервистами, которые должны быть определены указом Президента РФ;

9) назначение на должность по результатам конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, организация проведения которого установлена указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 [4];

10) назначение на должность в иных случаях, когда конкурс может не проводиться в соответствии с требованиями федерального закона (на долж-

ности, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, а также на младшие должности категории «обеспечивающие специалисты».

Право на участие в конкурсе имеют все граждане РФ, отвечающие требованиям, установленным законом для поступления на гражданскую службу. Право участвовать в конкурсе имеют и служащие, независимо от того, какую должность они замещают на момент его проведения.

Претенденту на замещение должности гражданской службы может быть отказано в допуске к участию в конкурсе, если он не соответствует квалификационным требованиям, предъявляемым к должности или если он не может быть принят на службу в связи с ограничениями, установленными законом. Претендент на замещение должности, не допущенный к участию в конкурсе, вправе обжаловать это решение через суд.

Для проведения конкурса в государственном органе образуется конкурсная комиссия. В состав комиссии, как правило, входят: руководитель государственного органа и (или) уполномоченные им служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического подразделения и подразделения, в котором проводится конкурс); представитель органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой в качестве независимых экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии. Независимые эксперты не могут назначаться из числа действующих государственных или муниципальных служащих.

В состав комиссий должны входить и наиболее авторитетные представители гражданского общества, в том числе те, кто работает в соответствующих общественных советах государственных органов. К сожалению, законодатель не уделяет внимания механизму и критериям отбора представителей научных и образовательных учреждений и других организаций для участия в заседаниях комиссии в качестве независимых экспертов. Необходимо нормативно закрепить требования (высшее образование, стаж профессиональной деятельности) к независимым экспертам. Все лица, принимающие участие в оценке, должны иметь необходимую квалификацию, позволяющую заниматься оценочной деятельностью.

Порядок и условия проведения конкурса определяются положением о конкурсе, утвержденном указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112. В государственном органе должна быть разработана методика проведения конкурса, содержащая описание методов и способов оценки.

Конкурс объявляется для замещения только вакантной (не замещенной гражданским служащим) должности. Решение о конкурсе принимает руководитель государственного органа либо представитель указанного руководителя, осуществляющие полномочия нанимателя от имени РФ или субъекта РФ.

*Конкурс проводится в два этапа.*

На первом этапе государственный орган размещает информацию о проведении конкурса на сайте государственного органа в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования (ранее была обязатель-

ной публикация в периодическом издании). Граждане, изъявившие желание поступить на государственную службу, в течение 21 дня после размещения объявления о конкурсе представляют необходимые документы.

Второй этап конкурса заключается в собственно оценке профессиональных качеств кандидатов. Гражданам (гражданским служащим), допущенным к участию в конкурсе, представитель нанимателя не позднее, чем за 15 дней до начала второго этапа конкурса, направляет сообщения о дате, месте и времени его проведения.

При проведении конкурса конкурсная комиссия использует различные методы оценки профессионального уровня кандидатов. Прежде всего, оценка выполняется на основании представленных кандидатами документов об образовании, прохождении государственной службы, осуществлении трудовой деятельности. Наряду с ней профессиональный уровень кандидатов оценивается также на основе конкурсных процедур с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам РФ методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов. Наиболее простыми методами оценки кандидатов являются анализ документов и собеседование.

При анализе документов изучается профессиональный путь специалиста, оцениваются его опыт и уровень знаний. Анализ каждого документа позволяет получить предварительную информацию о претенденте.

При собеседовании источником информации выступает сам претендент. Наиболее важными качествами, оцениваемыми в ходе собеседования, являются: профессиональный опыт и навыки, долгосрочные цели и намерения, адекватность представлений о будущей деятельности. В ходе собеседования проясняются реалистичность и профессиональная направленность целей, которые ставит перед собой кандидат, его собственная оценка достижений и неудач, ориентированность на продвижение по службе, поэтому необходимо заранее продумать вопросы, которые будут заданы кандидату при собеседовании.

Тестирование заключается в оценке кандидата по результатам выполнения им заранее подготовленных задач (тестов) и установления на этой основе количественных показателей, определяющих профессиональный уровень претендента.

Реферат позволит оценить, прежде всего, профессиональные знания и навыки претендентов. В установленное время они защищают рефераты перед членами конкурсной комиссии и отвечают на вопросы комиссии. Содержание реферата оценивается по установленным в методике критериям.

Решения конкурсной комиссии по результатам проведения конкурса принимаются открытым голосованием простым большинством голосов ее членов, присутствующих на заседании. При равенстве голосов решающим является голос председателя комиссии. Решение комиссии принимается в отсутствие претендента и является основанием для назначения его на вакантную должность либо отказа в таком назначении. Результаты голосования оформляются решением, которое подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами комиссии, принявшими участие в заседании.

По результатам конкурса издается акт представителя нанимателя о назначении победителя конкурса на вакантную должность гражданской службы и заключается служебный контракт с победителем конкурса.

Расходы, связанные с участием в конкурсе, осуществляются кандидатами за счет собственных средств.

Одним из важнейших способов формирования кадрового состава государственных органов является кадровый резерв, его эффективное использование. Однако до сих пор не сложился единый подход к регулированию вопросов кадрового резерва. Политические и практические предпосылки вынуждают руководителей государственных органов заниматься формированием резерва в большей степени, к сожалению, «на бумаге». Действенность и эффективность имеющихся резервов невелика, в самих нормативных актах дезавуируется цель формирования резерва.

Безусловно, велико желание руководителей при появлении вакантной должности как можно быстрее на нее назначить кого-либо, соответствующего всем требованиям к этой должности. Но в любом случае, применительно к кадровому резерву на государственной гражданской службе, он должен формироваться на конкурсной основе. То есть конкурс должен быть проведен на должность, уже кем-либо замещаемую, как в момент принятия решения об объявлении соответствующего конкурса, так и в период его проведения, а также после принятия решения о победителе.

В настоящее время законодатель предлагает использовать порядок, установленный для конкурса на замещение вакантной должности, хотя это весьма спорно, поскольку необходимо оценивать и успешность мероприятий в рамках работы с резервистами.

Одним из первоочередных решений должно стать определение круга должностей, которые будут замещаться через формирование кадрового резерва. Тотальность в данном случае не должна являться правилом. Конкретная должность должна замещаться единообразно: либо к ней будут применены нормы о конкурсе на вакансию, либо о конкурсе в резерв.

В федеральном законе четко определено, что кадровый резерв формируется для замещения:

- 1) вакантной должности в государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего;
- 2) вакантной должности в другом государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего;
- 3) должности, назначение на которую и освобождение от которой осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ.

В этой связи кадровый резерв не может формироваться на должности младшей группы категории «обеспечивающие специалисты» и старшей группы категории «специалисты». Кадровый резерв не может формироваться по результатам конкурса на замещение вакантной должности. В законе определено только два источника кадрового резерва – конкурс в кадровый резерв и включение в установленном порядке в кадровый резерв по итогам аттестации. Вместе с тем, на практике часто случается, что кадровый резерв формируется по результатам конкурса на замещение вакантной должности.

Остро встает вопрос о статусе лица, зачисленного в кадровый резерв. В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ», будучи включенным в кадровый резерв, гражданин уже проходит государственную гражданскую службу. Однако последующие нормы закона не реализуют данное предписание. Более того, все средства, затраченные государственным органом на организацию работы с резервистом, не являющимся служащим данного органа, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, будут рассматриваться как направленные отнюдь не на установленные законодательством РФ цели финансирования.

На резервиста, как и на рядового служащего, обязательно составляется план профессионального развития, который должен включать практическую подготовку (как правило, в форме стажировки) и различные формы обучения (повышение квалификации или профессиональная переподготовка).

Гражданин, зачисленный в резерв, может отказаться от предложенной должности, а также может быть исключен из резерва по основаниям, установленным указом Президента РФ или нормативного акта субъекта РФ.

Как правило, устанавливается срок пребывания в резерве (до 3 лет). Установление ограничений по включению или исключению из кадрового резерва, основанных на дискриминирующих признаках (пол, возраст, раса, национальность и пр.), недопустимо.

Помимо кадрового резерва государственной службы сегодня формируется и резерв управленческих кадров (федеральный – «президентский», региональные), который может быть использован для замещения отдельных государственных должностей, должностей гражданской службы категории «руководители», замещаемых на срочной основе, а также должностей руководителей государственных организаций (учреждений и предприятий).

В целях эффективного правового регулирования конкурсного замещения должностей гражданской службы необходимо:

- разграничить (путем установления перечня) должности, замещаемые путем открытого конкурса на замещение вакантной должности, и замещаемые из резерва;
- более четко (и, возможно, через выделение других этапов) описать организацию проведения конкурса (в указе Президента РФ);
- проводить мониторинг разработки и применения методик проведения конкурсов государственных органов;
- установить (на уровне государственного органа) требования к должностям гражданской службы в данном органе;
- сформировать единый портал для размещения объявлений о конкурсах на замещение вакантных должностей и в кадровый резерв;
- способствовать реализации указа Президента РФ от 21 декабря 2009 г. № 1456, организовать конкурсы по подготовке кадров для государственной службы по договорам на обучение.

Эти меры позволят, на наш взгляд, обеспечить поступление на государственную службу лиц, профессионально и лично способных исполнять соответствующие должности.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. **Об основах** государственной службы РФ: Федер. закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 31. – Ст. 2990.
2. **О государственной** гражданской службе РФ: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
3. **По делу** о проверке конституционности ч. 1, 2, 3 и 4 ст. 22 Федер. закона «О государственной гражданской службе РФ» и пунктов 2 и 4 ст. 13 закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области» в связи с запросом Псковского обл. собр. депутатов: постановление Конституционного Суда РФ от 3 фев. 2009 г. № 2-П // Рос. газ. – 2009. – 18 фев.
4. **Указ** Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ» // Рос. газ. – 2005. – 3 фев.

Принята редакцией: 30.01.2013

УДК 37.0 + 796/799 + 371

**ЗДОРОВЬЕ КАК ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ПЕДАГОГИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА В КОНТЕКСТЕ СОЦИОКУЛЬТУРНОЙ И ГЕОПОЛИТИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ**

**И. В. Иванов** (Новосибирск)

*Процесс глобализации формирует новую культуру, заметно изменяет общественное сознание и мировоззрения, что предполагает пересмотр главных социальных ориентиров для выстраивания надежной парадигмы социально-экономического развития и переоценки с этой целью тенденций образования и воспитания современного человека.*

**Ключевые слова:** глобализация, сознание, мировоззрение, образование, воспитание.

**HEALTH AS VOCATIONAL AND EDUCATIONAL PROBLEMS OF THE HUMAN CAPITAL IN THE CONTEXT OF SOCIOCULTURAL AND GEOPOLITICAL SITUATION**

**I. V. Ivanov** (Novosibirsk)

*The process of globalization creates a new culture, significantly alter public opinion and outlook, which suggests major revision of social guidelines for building a robust paradigm of socio-economic development and to this end reevaluation trends education of modern man.*

**Key words:** globalization, consciousness, philosophy, education, education.

---

© Иванов И. В., 2013

**Иванов Игорь Васильевич** – кандидат педагогических наук, доцент кафедры физического воспитания, Новосибирский государственный педагогический университет.

E-mail: igvasiv@yandex.ru