DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-6-6-18

О совершенствовании порядка назначения на должности государственной гражданской службы Российской Федерации: проблемы и перспективы

СЕРГЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ ПЧЕЛИНЦЕВ, **доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса (Российская Федерация). E-mail: pa-journal-igsu@ranepa.ru**
НАТАЛИЯ МИХАЙЛОВНА ИСАЕВА, **кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, действительный государственный советник Российской Федерации 3-го класса (Российская Федерация). E-mail: pa-journal-igsu@ranepa.ru**

Аннотация: Авторами предложен анализ принципов доступа граждан к государственной службе и порядка замещения должностей государственной службы в зарубежных странах. Указано на отдельные составляющие зарубежного опыта, которые возможно было бы привнести в российскую практику. Рассмотрены особенности нормативно-правового регулирования порядка замещения должностей государственной службы в Российской Федерации и предложены возможности для введения большей вариативности способов формирования кадрового состава государственных органов. Указано на наличие проблемы на стыке гражданской службы и других видов службы, а также при переходе из одного государственного органа в другой. Отмечается, что кадровые службы государственных органов, как правило, не имеют специальной подготовки и инструментария для проведения конкурсов на замещение должностей государственной службы, в связи с чем сами конкурсы не всегда эффективны. Предлагается рассмотреть вопрос о проведении отбора граждан для поступления на гражданскую службу на централизованной основе.
Ключевые слова: государственная служба, порядок назначения на должности государственной службы, конкурс на замещение должностей государственной службы, равный доступ граждан к государственной службе

Статья поступила в редакцию 19 октября 2020 года.

Пчелинцев С.В., Исаева Н.М. О совершенствовании порядка назначения на должности государственной гражданской службы Российской Федерации: проблемы и перспективы. *Государственная служба*. 2020. № 6. С. 6–18.

ON IMPROVING THE PROCEDURE FOR APPOINTING TO THE POSTS OF THE STATE CIVIL SERVICE OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS AND PROSPECTS

SERGEY VLADIMIROVICH PCHELINTSEV, **Doctor of Sci. (Law), Honored Lawyer of the Russian Federation, Active State Advisor of the Russian Federation of the 1st Class (Russian Federation). E-mail: pa-journal-igsu@ranepa.ru**
NATALIA MIKHAILOVNA ISAEVA, **Candidate of Sci. (Law), Honored Lawyer of the Russian Federation, Active State Adviser of the Russian Federation of the 3rd class (Russian Federation). E-mail: pa-journal-igsu@ranepa.ru**

Abstract: The authors of the article analyze the principles of citizens' access to state civil service and the procedure for filling positions in civil service in foreign countries. The authors indicate some aspects of foreign experience that could be introduced into Russian practice. Additionally, the article examines the features of the legal regulation of the procedure for filling civil service positions in the Russian Federation and proposes the introduction of greater variability in the methods of formation of the state bodies' personnel. The problems of cooperation between the civil service and other types of service, as well as during the transition from one state body to another, are noted. The article mentions that, as a rule, the personnel services of state bodies do not have special training and tools for holding competitions on filling state civil service positions, and this implies the fact that the competitions themselves are not always effective. In this regard, it is proposed to consider the issue of conducting a competitive selection of citizens for admission to the civil service through a centralized approach.
Keywords: civil service, procedure for appointment to civil service positions, competition for filling civil service positions, equal access of citizens to civil service

The article was received on October 19, 2020.

Pchelintsev S.V., Isaeva N.M. On improving the procedure for appointing to the posts of the state civil service of the Russian Federation: problems and prospects. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. No. 6. P. 6–18.

Введение

В Указе Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 года № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы» (далее – Указ) одним из четырех основных направлений признано совершенствование порядка назначения на должности государственной гражданской службы граждан Российской Федерации, государственных гражданских служащих Российской Федерации. Правительству Российской Федерации поручено представить предложения по созданию нормативно-правовой базы, необходимой для совершенствования порядка отбора кандидатов на замещение должностей гражданской службы (подпункт «а» пункта 2 Указа). Это поручение получило отражение в пункте 2 Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы на 2019–2021 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2019 года № 1646-р (далее – План мероприятий).

В контексте анализа возможных способов совершенствования порядка отбора кандидатов на замещение должностей гражданской службы представляется необходимым предварительно учитывать следующие обстоятельства.

Международные принципы доступа граждан к государственной службе

Прежде всего представляется важным обозначить главные постулаты, исходные положения, которые необходимо учитывать при обсуждении вопросов совершенствования порядка назначения на должности гражданской службы граждан Российской Федерации и гражданских служащих и, в частности, как этот порядок может быть оптимизирован при условии неукоснительного соблюдения конституционного принципа равного доступа граждан Российской Федерации к государственной службе.

Статьей 21 Всеобщей декларации прав человека устанавливается, что каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране. Практически аналогичное положение содержится в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, предусматривающей, что каждый гражданин должен без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений иметь право и возможность допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Сходные нормы о праве равного доступа (на общих условиях равенства) каждого гражданина к государственной службе в своей стране закреплены и на региональном уровне – в статье 13 Африканской хартии прав человека и народов (Найроби, 26 июня 1981 года) и в статье 23 Американской конвенции о правах человека. Предусмотренный этими международно-правовыми актами общий принцип равного доступа к государственной службе дополняется также положениями:

– о праве женщин на равных условиях с мужчинами поступать на государственную службу, занимать государственные посты и осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления (статья 7 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; статья 4 Декларации ООН о ликвидации дискриминации в отношении женщин);

– о праве каждого человека без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения на равный доступ к государственной службе (статья 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации).

Вместе с тем в отличие от положений Всеобщей декларации прав человека документы Совета Европы, в том числе Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (принята в Риме 4 ноября 1950 года), намеренно не закрепляют право граждан на доступ к государственной службе. Принято полагать, что члены Совета Европы сознательно отказались от этого из-за возможных сложностей, с которыми мог бы столкнуться Европейский суд, устанавливая единые стандарты приема на службу, поскольку критерии отбора существенно варьируются в государствах-членах в зависимости от национальных традиций и действующей системы государственной службы [Стандарты Совета Европы …, 2002. С. 405–412]. Такая позиция нашла отражение в постановлении Европейского суда по правам человека от 26 сентября 1995 года по делу «Фогт против Германии» [Европейский суд …, 2000. С. 104–122], где закреплено, что отказ от назначения на государственную службу не может служить основанием для подачи жалобы в Европейский суд по правам человека, так как рассмотрение этого вопроса выходит за пределы компетенции Европейского суда по правам человека.

Несмотря на подход, преобладающий на европейском уровне, Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 года (статья 29)[1] в развитие положений Всеобщей декларации прав человека устанавливает, что каждый человек в соответствии с национальным законодательством имеет право и возможность в государстве, гражданином которого он является, допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе. Следует отметить, что право граждан на государственную службу закреплено в Конституциях ряда государств – бывших союзных республик, а именно: Азербайджанской Республики (статья 55), Республики Беларусь (статья 39); Грузии (статья 29), Республики Казахстан (статья

1 Ратифицирована Федеральным законом от 4 ноября 1995 года № 163-ФЗ. *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1999. № 13. Ст. 1489.

33), Кыргызской Республики (статья 23), Республики Молдова (статья 39), Украинской Республики (статья 38), Туркменистана (статья 30).

В законодательстве Российской Федерации также находят последовательное закрепление положения статьи 21 Всеобщей декларации прав человека. Первоначально статьей 18 Декларации прав и свобод человека и гражданина[2] было установлено, что граждане РСФСР имеют равное право доступа к любым должностям в государственных органах в соответствии со своей профессиональной подготовкой и без какой-либо дискриминации и что требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются исключительно характером должностных обязанностей.

Позднее право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе нашло закрепление в части 4 статьи 32 Конституции Российской Федерации (не претерпевшей изменения при вступлении в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»).

На этой основе Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (п. 3 ст. 4) отнес к числу основных принципов гражданской службы равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего.

Равный доступ всех граждан к государственной службе и право на занятие государственных должностей декларированы в конституциях многих европейских стран (статья 25 Конституции Княжества Андорра; § 70 Конституции Венгерской Республики; статья 101 Конституции Латвийской Республики; статья 33 Конституции Литовской Республики; статья 31 Конституции Княжества Лихтенштейн, статья 11 Конституции Великого герцогства Люксембург; статья 23 Конституции Республики Македония; статья 3 Конституции Королевства Нидерландов; статья 60 Конституции Республики Польша; статья 50 Конституции Португальской Республики; статья 101 Конституции Республики Сан-Марино; статья 30 Конституции Словацкой Республики; статья 70 Конституции Турецкой Республики; статья 33 Основного закона Федеративной Республики Германия; статья 44 Конституции Республики Хорватия и др.) с определенными национальными особенностями.

В частности, в Португалии декларировано «право занимать государственные должности на условиях равенства и свободы». При этом «ничьи интересы не могут быть ущемлены при назначении, найме, продвижении по службе или при получении социальных выгод, если у лица есть на это право, вследствие нахождения на государственных должностях» (статья 50 Конституции Португальской Республики). В Латвии закреплено право каждого гражданина «исполнять государственную службу» (статья 101 Конституции Латвийской Республики), в Литве – «на равных условиях поступать на государственную службу» (статья 33 Конституции Литовской Республики), в Македонии – «право исполнять публичные функции» (статья 23 Конституции Республики Македония), в Чехии – право доступа к «публичным функциям» (статья 21 Хартии основных прав и свобод от 9 января 1991 года), а в Польше – «право доступа к публичной службе на одинаковых принципах» (статья 60 Конституции Республики Польша). В Германии действует оговорка о доступе к государственной службе в соответствии со своими склонностями, способностями и профессиональной квалификацией (статья 33 Основного закона Федеративной Республики Германия). В Турции установлено, что «никакие ограничения, за исключением квалификационных требований, не могут устанавливаться при поступлении на службу» (статья 70 Конституции Турецкой Республики).

Таким образом, принцип равного доступа к государственной службе закреплен не только в международно-правовых актах, но и на конституционном уровне в большинстве европейских государств, что свидетельствует о важности этого принципа для успешного функционирования национальных систем государственного управления.

В целом анализ представленных сведений позволяет сделать следующие выводы:

– установленное статьей 21 Всеобщей декларации прав человека право равного доступа каждого человека к государственной службе в своей стране находит корреспондирующее отражение в большинстве (но не во всех) иных международных правовых актов различного уровня;

– несмотря на отсутствие в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод нормы о равном праве граждан на доступ к государственной службе, данное право закреплено в конституциях большинства европейских государств, а также в конституциях бывших советских республик. Это обусловлено тем, что право граждан на равный доступ к государственной службе в своей стране является существенной предпосылкой реализации принципа законности на государственной службе в целом;

– законодательство Российской Федерации не только в значительной степени конкретизирует право равного доступа каждого гражданина к го-

2 Принята постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 года № 1920-1. *Ведомости РСФСР.* 1991. № 52. Ст. 1865.

сударственной службе, предусмотренное нормами международного права, но и устанавливает равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего.

Европейский опыт, как в общей мере Регламент ЕС № 259/68 1968 года, так и в значительно большей степени статут служащих ЕС (или Статут европейской гражданской службы) от 22 марта 2004 года (был принят по итогам проведенной с 2000 года реформы европейской гражданской службы под девизом «Новая администрация на службе полумиллиарда европейцев»), направлен на решение задач укрепления законности на государственной службе в соответствии с вызовами и потребностями нового времени и предусматривает ряд мер по усилению ответственности европейских чиновников, включая прежде всего проверку характера и качества оказываемых населению государственных услуг, повышение заинтересованности в добросовестном исполнении служебных обязанностей, профессиональном и служебном росте, конкурсный отбор, проведение аттестации (не реже одного раза в два года), возможность увольнения в связи с профессиональной непригодностью и иные меры ответственности европейских государственных служащих за допущенные нарушения [Европейское право …, 2005. С. 259–277].

В контексте рассматриваемого вопроса наиболее серьезное значение имеет фактор обеспечения равного доступа к государственной службе на основе конкурсных процедур, что прямо связано с положениями Конституции Российской Федерации и международных норм.

При этом, как было отмечено выше, в отличие от положений Всеобщей декларации прав человека и российского законодательства, документы Совета Европы, в том числе Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, намеренно не закрепляют право граждан на доступ к государственной службе, поскольку, в числе иных обстоятельств, это может быть связано с обязанностью проведения конкурсного отбора при поступлении на государственную службу.

Возможности равного доступа граждан к государственной службе в решениях судебных органов

Вопросы обеспечения равного доступа граждан к государственной службе находятся в фокусе внимания судебных и иных органов.

Так, в подготовленном Верховным Судом Российской Федерации Обзоре практики межгосударственных органов по защите прав и основных свобод человека № 5 (2020) проанализирована практика Комитета ООН по правам человека. В частности, обращено внимание на Соображения Комитета ООН по правам человека от 24 июля 2019 года (сообщение № 2670/2015 по делу «Гинтарас Ягминас против Литвы»). В правовых позициях Комитета отмечено, что пункт «с» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах предоставляет право быть допущенным на общих условиях равенства к государственной службе, и для обеспечения доступа на общих условиях равенства не только критерии, но и процедуры, применяемые в отношении назначения на должность, продвижения по службе, временного или полного отстранения от должности, должны быть объективными и обоснованными. Процедура не является объективной или обоснованной, если она не отвечает базовым требованиям процессуальной справедливости. При этом Комитет, с учетом имеющейся практики (например, Бандаранаяке против Шри-Ланки, пункт 7.1 (CCPR/C/93/D/1376/2005)), обратил внимание на то, что право на равный доступ к государственной службе включает право не быть произвольно уволенным с государственной службы (пункт 8.2 вышеназванных Соображений Комитета).

Равный доступ к государственной службе, хотя и с определенными особенностями, должен быть реализован не только применительно к государственной гражданской службе, но и к иным видам государственной службы. Так, например, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в определении от 27 января 2020 года № 51-КГ19-11 указала на конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе применительно к службе в органах внутренних дел, в том числе в полиции.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в определении от 27 мая 2019 года № 5-КГ19-54 отметила пункт «с» статьи 4 Декларации о ликвидации дискриминации в отношении женщин, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 7 ноября 1967 года, которым провозглашено, что должны быть приняты все надлежащие меры, чтобы обеспечить женщинам на равных условиях с мужчинами без какой-либо дискриминации право доступа на государственную службу и право выполнения всех общественных функций. При этом разъяснено, что в силу положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 года под дискриминацией в отношении женщин понимается любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области (статья 1 названной Конвенции).

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации также обратила внимание на то, что в пункте 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 января 2014 года № 1 «О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних» разъяснено, что под дискриминацией в сфере труда по смыслу статьи 1 Конвенции Международной организации труда 1958 года № 111 относительно дискриминации в области труда и занятий и статьи 3 Трудового кодекса Российской Федерации следует понимать различие, исключение или предпочтение, имеющее своим результатом ликвидацию или нарушение равенства возможностей в осуществлении трудовых прав и свобод или получение каких-либо преимуществ в зависимости от любых обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника (в том числе не перечисленных в указанной статье Трудового кодекса Российской Федерации), помимо определяемых свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом, либо обусловленных особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите. В связи с этим в отношении женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних не допускаются различия при приеме на работу, установлении оплаты труда, продвижении по службе, установлении или изменении индивидуальных условий труда, подготовке (профессиональное образование и профессиональное обучение) и дополнительном профессиональном образовании, расторжении трудового договора и т.д., не основанные на деловых качествах работников, характеристиках условий их труда.

Принципы отбора на государственную службу. Анализ зарубежного опыта

По мнению некоторых западных экспертов (Н. Мэннинг, Н. Парисон), в конце XIX – начале XX века просматривалась вполне определенная тенденция юридического пересмотра доступа к должностям на государственной службе с описанием необходимых процедур в нормативных актах. Причем отдельные реформы государственного управления в некоторых странах прямо ассоциировались с введением так называемых «карьерных систем», при которых начальный прием на государственную службу осуществляется по итогам независимого тестирования либо по наличию соответствующего документа о наличии престижного образования. Но существует и несколько иной подход, согласно которому основной упор делается на отбор лучшего кандидата на каждую вакантную должность, что обеспечивало бы более свободный доступ на государственную службу и упростило бы «проникновение в нее кадров извне».

В иностранных государствах большое внимание уделяется вопросам принципиального совершенствования конкурсного отбора при поступлении на государственную службу.

Авторы данного исследования имели возможность ознакомиться с практикой ряда иностранных государств в ходе ознакомительных поездок в 2002–2014 годах и с учетом личных впечатлений полагают возможным представить отдельные соображения о зарубежном опыте в данной сфере общественных отношений, имеющем в определенной мере ретроспективный характер, однако, на наш взгляд, не утратившем своей актуальности.

Например, эта проблема в течение нескольких последних десятилетий находилась в центре внимания в **Канаде**. На основе анализа опыта реформирования государственной службы более чем за 50 лет, проведенного канадским Форумом публичной политики в рамках «Курса на совершенствование. Государственная служба Канады в 21 веке», отмечалось, что еще в отчетах комиссий Гласско (1960 год), Ламберта (1976 год), Д'Авиньона (1979 год), Комиссии La Releve (1997 год) постоянно рекомендовалось ввести более децентрализованный, гибкий и отвечающий действительным нуждам режим комплектования кадров.

После вступления в силу в декабре 2005 года основных положений Закона о модернизации государственной службы (Public Service Modernization Act – PSMA) внимание Канадского агентства управления человеческими ресурсами (далее – Агентство) во многом было сосредоточено на внедрении механизмов, обеспечивающих поддержку модернизации и обновления государственной службы, включая применение более гибких подходов к найму персонала. Основным принципом было признано то, что государственная служба «должна иметь нужных людей в нужное время, работающих с нужным инструментарием и в нужной обстановке».

Фактически перед Агентством была поставлена принципиально важная задача: способствовать созданию рабочей силы и рабочих мест, отвечающих высочайшим стандартам качества. При этом канадский Закон о модернизации государственной службы в определенной степени можно рассматривать как некий культурно-правовой прорыв на национальном уровне, инерцию которого, по мнению канадских экспертов, желательно было бы сохранить на максимально длительный период.

Учитывая, что государственная служба Канады является крупнейшим в стране работодателем (с учетом отнесения к категории государственных служащих значительно большего количества работников, оказывающих государственные услуги, чем в Российской Федерации), она занимает особое положение относительно всех других организаций. В свою очередь, будучи ответственным за управление людьми в рамках государственной службы, Агентство обязано руководствоваться их повседневными потребностями и заниматься вопросами найма и профессионального развития государственных служащих, каждодневно

занятых обслуживанием граждан Канады. Агентство работает исходя из того, что гражданское общество ожидает от государственной службы Канады все более эффективной работы, находящейся при этом под непрерывным и всеобъемлющим контролем.

На практике потребовалось решить ряд проблем. Так, в провинции Британская Колумбия из-за относительно невысокого престижа государственной службы численность государственных служащих в возрасте до 30 лет к 2010 году составляла около 10 % (в то время как в других отраслях Канады этот показатель достигал на тот момент 20–30 %). В целях исправления ситуации была введена возможность компенсации выпускникам высших учебных заведений образовательного кредита из расчета 1/3 общего размера кредита за каждый год государственной службы. Этот эксперимент дал положительный результат в виде увеличения на 75 % числа принятых на государственную службу в провинции молодых людей в возрасте до 30 лет. В то же время возникла проблема так называемых «трехгодичников», состоящая в том, что после отработки трех лет и полного погашения кредита молодые люди нередко увольнялись с государственной службы.

Следует также отметить, что ознакомление с практикой работы в Университете Виктория показало, что в целях решения кадровой проблемы на государственной службе в середине 2000-х годов для лиц, обучающихся по программе магистров (и уже имеющих диплом бакалавров) и успешно завершивших первый год обучения, было введено обязательное прохождение в течение двух-трех семестров стажировки, которая фактически была исполнением обязанностей государственной службы.

Сведения о вакансиях на государственной службе предварительно в централизованном порядке концентрировались в Университете, который занимался трудоустройством студентов, хотя поощрялись и самостоятельные поиски студентами работы. Однако реализация этого правила на практике выявила новые проблемы. Работодатели, предлагая относительно высокую заработную плату студентам (до 4 000 долл. США в месяц), исходя из нехватки кадров, всячески стимулировали их не возвращаться на учебу в Университет, а оставаться на государственной службе. В результате не исключались конфликты с участием всех заинтересованных сторон, завершавшиеся по-разному.

Похожая ситуация в тот же период времени наблюдалась и в канадской провинции Ньюфаундленд и Лабрадор, где также наблюдалась не очень высокая привлекательность государственной службы для молодежи. Местные власти решили, что эту проблему необходимо решать комплексно, в том числе путем создания комфортных и доверительных условий труда, предоставления гибких графиков работы и отпусков большей продолжительности, поскольку уровень заработной платы на государственной службе в целом ниже, чем в бизнесе. Что же касается компенсации образовательных кредитов, то, как и в провинции Британская Колумбия, этот инструмент оказался не столь эффективен, как первоначально предполагалось (из-за встречавшихся случаев последующих увольнений молодых государственных служащих).

Возможно, по вышеприведенным причинам, в провинции Ньюфаундленд и Лабрадор на тот момент созданию кадрового резерва уделялось не столь высокое внимание. Такая работа специально не выделялась в отдельное направление и не была формализована, в том числе в части привлечения на государственную службу сотрудников со стороны. В определенной степени она осуществлялась лишь в рамках эпизодического мониторинга профессионального роста государственных служащих в целях их возможного повышения по службе.

В **Королевстве Нидерландов** Бюро государственной службы высшего звена (BABD) было образовано и действовало не в качестве отдельного органа исполнительной власти, а на правах департамента Министерства внутренних дел страны, что существенно ограничивало полномочия данной структуры, действовавшей по принципу реального влияния на развитие государственной службы. В компетенцию BABD входили следующие полномочия:

а) сбор информации о вакантных должностях высшего звена – топ-менеджеров министерств (генеральных секретарей, генеральных директоров, директоров);

б) участие в рассмотрении кандидатур лиц, претендующих на занятие вакантных должностей данного уровня;

в) подготовка предложений министрам по указанным кандидатурам;

г) создание условий для ротации кадров высшего звена между министерствами;

д) организация переподготовки и повышения квалификации кадров высшего звена;

е) преодоление существующей фрагментарности государственной службы.

Фактически полномочия по назначению государственных служащих на должности данной категории являются прерогативой конкретных министров. В то же время BABD одной из своих основных задач считает обеспечение ротации государственных служащих один раз в пять лет.

В определенной мере основные направления работы BABD созвучны с некоторыми полномочиями Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров[3]. В то же время BABD подотчетно объединенному совещанию

3 Указ Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 года № 1382 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров». *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2009. № 49. Ст. 5922.

генеральных секретарей министерств и лишено возможности действенно влиять на кадровую политику министров, рассматривающих рекомендации BABD, но не связанных жестко необходимостью их безусловного выполнения.

Особенности государственной службы заключаются и в том, что в отличие от ряда ведущих западноевропейских государств гражданская служба Королевства Нидерландов основана на принципе открытого доступа (объявление конкурса на замещение вакантных должностей гражданской службы не только для гражданских служащих, но для всех желающих) и формально не имеет карьерного характера. Однако такой подход характерен только для гражданской службы, поскольку военная и правоохранительная службы в Нидерландах, как и в Российской Федерации, основаны на карьерном принципе.

В соответствии с Законом **КНР** «О государственной службе» порядок назначения на должности государственной службы (перечень которых определен организационным отделом ЦК КПК) предусматривает проведение конкурса. В то же время возможны различные исключения из конкурсного порядка отбора кадров как по перечню должностей, так и по объективным потребностям (например, необходимость привлечения высококвалифицированного специалиста из бизнес-структуры).

Поэтому для занятия должностей государственной службы предусмотрены различные способы: прием (путем прохождения общих открытых конкурсных экзаменов), назначение на вышестоящую должность и перевод (с других должностей государственной службы, из государственных организаций и предприятий), приглашение (используется в случае острой служебной необходимости с разрешения управления по делам государственных служащих провинциального уровня и выше для замещения узкоспециальных и вспомогательных должностей).

К сдаче экзаменов для приема на государственную службу не допускаются лица: имеющие судимость; ранее уволенные с государственной службы по виновным основаниям; не удовлетворяющие общим требованиям, предъявляемым законодательством к государственным служащим.

Экзамены проводятся как в письменной (основная форма), так и в устной форме. Они включают проверку уровня общих и специальных знаний в зависимости от выбранной кандидатом вакантной должности. Литература для подготовки к сдаче экзаменов на замещение должностей государственной службы и прохождения периодических аттестаций в широком ассортименте представлена в Интернете и во всех книжных магазинах КНР (включает сборники для изучения, обсуждения, тесты, комментарии и т.п.).

Основным принципом кадровой политики в управлении в **Сингапуре** провозглашен принцип меритократии, предполагающий, что руководящие посты в правительстве должны занимать наиболее способные люди независимо от их социального и финансового положения, связей в обществе[4].

С учетом указанного принципа будущих высших руководителей отбирают и готовят начиная со школы, составляя программы профессионального роста для наиболее одаренных подростков. Отбор таких подростков осуществляется не только с учетом академических успехов в учебе и по итогам успешной сдачи экзаменов, но и с учетом общих аналитических и иных способностей, умения добиваться результатов в своей деятельности. Около 1 % лучших выпускников школы получают направление на обучение за государственный счет в лучшие университеты мира, а после окончания учебы им предоставляют высокую должность с достойной оплатой и в течение шести лет дают возможность проявить себя в работе последовательно в трех министерствах.

По достижении государственным служащим возраста 32 лет с учетом результатов его предыдущей работы оценивают его потенциал и ранжируют (аттестуют) на более высокие должности. Государственные служащие в Сингапуре имеют высокую зарплату и значительные социальные гарантии.

Одним из главных выводов из изучения опыта государственного управления в Сингапуре можно считать внимание к молодым людям, целенаправленный поиск, выявление и пестование талантливых молодых людей, их обучение за государственный счет, вовлечение их в систему государственного управления и удержание в ней путем материального стимулирования и вычерчивания четких карьерных перспектив.

В Сингапуре полагают, что для успеха страны в экономической сфере требуется модель управления, основанная на отборе будущих управленцев на основе системного целевого поиска молодых одаренных людей и программ их кураторства в дальнейшем.

При этом следует отметить, что данная система не предполагает конкурсных процедур с обеспечением равного доступа к вакантным должностям всем гражданам. В связи с этим возможность использования данной системы в нашей стране с учетом конституционной нормы о равном допуске граждан Российской Федерации к государственной службе носит весьма ограниченный характер.

Однако при этом не исключается, что вопросы подбора кадров для государственной службы в Российской Федерации могли бы быть несколько скорректированы, с тем чтобы создать по возможности больше контактов образовательных учреждений с государственными структурами (например, в виде прохождения практики студентов в аппаратах государственных органов), больше стимулов для поступления на государственную службу для молодых лю-

4 Информация была получена в ходе ознакомительных лекций в Школе государственной политики имени Ли Куан Ю при Национальном университете Сингапура.

дей и их удержания на этой службе. Одним из первых шагов в этом направлении стало снижение требований к продолжительности стажа, необходимого для назначения на должности федеральной гражданской службы высшей и главной групп, а также исключение требования к продолжительности стажа для замещения должностей ведущей группы[5].

Интересный опыт замещения должностей на гражданской службе показывает **Япония** [Стрельцов, 2002. С. 108–110; Административное право…, 2003. С. 427–437; Илышев, 2009. С. 54–61, 69–71][6]. Прием на государственную службу в Японии производится на основе единых государственных экзаменов. Японское законодательство исходит из принципа равного доступа граждан к государственной службе. Закон о государственных служащих предусматривает, что набор на государственную службу осуществляется в соответствии с личными заслугами кандидата, его профессиональной подготовкой и деловыми качествами, на выявление которых направлены конкурсные процедуры (экзамены).

Организация этих экзаменов возложена на орган, отвечающий за кадровую систему государственной службы – Национальную кадровую службу (НКС), или Совет по делам персонала (дзиндзиин). Этот орган был создан 3 декабря 1948 года. Он подведомствен Кабинету министров, но не его канцелярии (аппарату), и уполномочен решить три задачи:

- обеспечить нейтральность и справедливость кадровой политики в отношении отдельных служащих;
- осуществить функцию компенсации ограничения основных трудовых прав государственных служащих (например, запрета на гарантированное Конституцией Японии права на забастовки), быть своего рода «профсоюзом» государственных служащих;
- быть специальным органом кадровой политики.

Национальная кадровая служба осуществляет контроль за соблюдением законодательства в сфере государственной службы, представляет рекомендации по кадровым вопросам парламенту, кабинету и отдельным министерствам. Среди полномочий НКС также издание в пределах своей компетенции правил и инструкций по государственной службе, разбор служебных жалоб государственных служащих, организация и проведение конкурсных экзаменов.

Служба состоит из трех членов, назначаемых Кабинетом министров с согласия обеих палат парламента на четыре года (с возможностью повторного назначения, но не более чем еще на два срока). Один из членов НКС по назначению Кабинета выполняет функцию председателя, Премьер-министр не может сместить председателя.

Возложенные на Национальную кадровую службу функции реализуются через деятельность его аппарата (Секретариата), который возглавляет Генеральный секретарь, назначаемый членами Совета НКС. Численность Секретариата НКС составляет 659 человек, из которых 36 человек работают в Институте по повышению квалификации государственных служащих; 459 человек – в пяти подразделениях Секретариата (отделе управления делами («советник по общим вопросам»), отделе кадров (набора и использования персонала), отделе жалоб («справедливой инспекции»), отделе по оплате труда служащих и отделе по делам служащих («благосостояния служащих»); 164 человека – в девяти региональных секретариатах (местных бюро) в Хоккайдо, на Окинаве и т.д.

Кроме того, при НКС функционирует Инспекционная комиссия по этике государственных служащих, состоящая из председателя и четырех членов. Деятельность этой комиссии обеспечивает секретариат в количестве 12 человек.

В обязанности Национальной кадровой службы входят:

- планирование и проведение конкурсных экзаменов для приема на государственную службу, разработка системы назначения и снятия с должности;
- представление рекомендаций в отношении пересмотра условий и размера оплаты труда, а также продолжительности рабочего времени;
- определение конкретного содержания условий труда;
- планирование и проведение всеми министерствами общих курсов по повышению квалификации государственных служащих;
- планирование, разработка и содействие в реализации правил служебного поведения и вынесения дисциплинарных взысканий;
- рассмотрение жалоб на необоснованные взыскания в отношении государственных служащих;
- принятие соответствующих мер в целях «формирования гибкой и открытой кадровой системы, идущей в ногу с требованиями эпохи».

Порядок формирования Национальной кадровой службы (Совета по делам персонала), его правовой статус и полномочия позволяют охарактеризовать ее как структуру с очень полезными функциями, которая находится на оптимальном расстоянии от министерств и ведомств.

В составе Управления набора и использования персонала находятся специальный экзаменационный отдел и четыре главных экзаменатора. НКС своими правилами может ввести дополнительные требования для поступающих впервые, а в отношении претендующих на повышение в должности – ограничить

5 Указ Президента Российской Федерации от 12 октября 2017 года № 478 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы».

6 Материал получен авторами в ходе ознакомительных поездок.

круг экзаменующихся путем отбора на основании результатов прошлой служебной деятельности.

Для впервые поступающих на службу граждан экзамены проводятся по трем отдельным группам: 1) для окончивших высшие образовательные организации; 2) для имеющих неполное высшее образование; 3) для окончивших средние образовательные организации. На руководящие посты назначаются только лица, имеющие высшее образование. При этом лучшие шансы на занятие высоких позиций на государственной службе имеют выпускники юридического факультета Токийского университета.

Конкретных списков заболеваний, препятствующих поступлению на службу в Японии, в ходе ознакомления не выявлено. В то же время отмечаем, что в отдельных случаях допускается проведение экзамена по физической подготовке. При проведении первичного приема на государственную службу применяется возрастной ценз: минимальный и максимальный возраст для поступления на государственную службу составляет, как правило, от 21 до 33 лет.

Конкурсные экзамены организуются по принципу «открытых дверей». Время и место их проведения объявляются в средствах массовой информации. Экзамены для прохождения на государственную службу представляют собой письменные тесты со множеством вариантов ответов по обширному кругу проблем, требующие широкой эрудиции (своего рода ЕГЭ), и серию сочинений на заданные темы разного профиля.

Сдача экзамена не гарантирует поступление на государственную службу. Лица, успешно сдавшие экзамен, включаются в единый квалификационный лист (своеобразный «кадровый резерв»), который затем рассматривается кадровыми комиссиями министерств и ведомств. При этом назначение на должность впервые или повышение в должности, как правило, производится с условием об испытании не менее шести месяцев, а по истечении испытательного срока при положительных результатах происходит назначение на должность на постоянной основе.

Данная система назначений, позволяющая в централизованном порядке на конкурсной основе осуществлять отбор наиболее квалифицированных кандидатов на замещение должностей государственной службы без привязки на данном этапе к конкретной должности, заслуживает изучения и может быть заимствована применительно к отбору кадров на государственную гражданскую службу в Российской Федерации.

В **Австрии**[7] попасть на подготовительную государственную службу возможно при соблюдении определенных требований. Кадровые отделы отдельных органов государственного управления зачастую отбирают кандидатов строго по оценкам двух государственных экзаменов, хотя эти отметки и не дают полной гарантии последующей успешной государственной службы. В Австрии, в отличие от Испании и Италии, нет единой системы конкурсов: каждый орган сам определяет способ подбора сотрудников. При этом весьма распространено проведение собеседований.

Так, например, процедура приема на службу в аппарат Парламента Австрии начинается с принятия решения о приеме нового сотрудника. Новое рабочее место появляется, если возникла новая задача в рамках органа или если появилась вакансия в связи с уходом сотрудника на пенсию, или по иной причине. На основе описания рабочего места (должности) государственного служащего разрабатывается профиль требований к будущему сотруднику и с учетом этих требований проводится конкурс. По согласованию с будущим начальником этого сотрудника принимается решение о методике проведения конкурса – будет это тест, собеседование или интервью. Затем принимается решение о формировании конкурсной комиссии. В ее состав входят четыре человека с правом голоса: по два представителя от работодателя и от профсоюза. Эта комиссия имеет право пригласить дополнительных членов в свой состав, но с правом совещательного голоса. В любом случае правом участвовать в работе конкурсной комиссии обладает человек, который отвечает за вопросы равноправия. Следует отметить, что в аппарате парламента установлена квота для приема на службу женщин в 40 %.

Затем формулируется текст конкурсного объявления, который публикуется в газетах или в Интернете. В любом случае этот текст размещается на бирже рабочих мест государственного управления.

Все заявления, которые поступили, проверяются кадровой службой аппарата парламента (гражданство, законченное образование и пр.). Те претенденты, которые соответствуют формальным критериям конкурса, подвергаются различным стандартным тестам, например, проверяется их знание орфографии, владение иностранным языком (если это требуется), четкость работы и пр. В зависимости от результатов тестов комиссия составляет так называемый «короткий список» самых пригодных претендентов, как правило, из 6–12 человек, и они допускаются к последнему этапу конкурсной процедуры: с ними ведется структурированное интервью. В ходе этого этапа конкурса выделяют тех, кто сможет лучше всех интегрироваться в существующий состав сотрудников. Поэтому во время структурированного интервью всегда должен присутствовать будущий начальник – требуется его личное впечатление. Затем комиссия составляет список самых пригодных кандидатов с указанием их места в листе рейтингов. На основании этого списка составляется обоснованное предложение о лучшем кандидате для приема на службу. Предложение представляется Президенту Национального совета (палаты Парламента Австрии), который принимает окончательное решение, почти всегда следуя рекомендациям комиссии.

7 Материал получен авторами в ходе ознакомительной поездки в Австрийскую Республику.

К конкурсным процедурам в аппарате парламента привлекаются часто внешние консультанты из фирм по кадровым вопросам (кадровых агентств). Это делается при приеме на вакантные руководящие должности или при проведении нескольких конкурсов одновременно, когда не хватает своих ресурсов для проведения конкурса.

Следует также отметить, что на службу в Австрии принимают главным образом молодых выпускников университетов сразу же после или через один-два года после окончания университета.

Каждый новый сотрудник (кроме занимающих самые высокие позиции) должен пройти программу дополнительного профильного образования, которая определяется кадровым отделом и отделом, в котором работает новый сотрудник. Цель этого обучения – адаптировать знания, навыки, способности нового сотрудника к потребностям его должности. Все юристы в аппарате Парламента Австрии проходят тренинги или семинары по 20–30 часов.

Для молодых сотрудников, имеющих высшее или полное среднее образование, по окончании этого обучения и после двух или четырех лет работы требуется составить письменную научную работу, которая полностью учитывает специфику их должности, а также сдать устный экзамен, который принимает начальник отдела кадров. Во время экзамена, например, референт комитета в аппарате парламента должен показать, что хорошо разбирается во всех вопросах, обладает компетентностью, умеет правильно общаться с депутатами, имеет у них хорошую репутацию, знает, как их поддерживать в работе. Если сотрудник отказывается сдавать экзамен, его могут уволить.

Порядок замещения должностей государственной службы в Российской Федерации

Как следует из статей 71 (пункт «в») и 72 (пункт «б» части 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с приведенными в начале данной статьи конституционными положениями, в ведении Российской Федерации находятся регулирование и защита права на равный доступ к государственной службе, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – его защита. Данное право в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации может быть ограничено только в конституционно значимых целях и только федеральным законом, а принимаемые по вопросам его регулирования и защиты законы субъектов Российской Федерации в силу статьи 76 (части 1, 2 и 5) Конституции Российской Федерации не могут противоречить соответствующим федеральным законам. Такой подход в целом закреплен и в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации (см. например, постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 февраля 2009 года № 2-П).

В данном контексте, как было отмечено ранее, большое значение имеет рассмотрение вопроса о соотношении предполагаемого порядка отбора кандидатов на замещение должностей государственной службы с конституционным принципом равного доступа граждан Российской Федерации к государственной службе (часть 4 статьи 32 Конституции Российской Федерации).

С учетом этой нормы частью 1 статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрено, что поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса, если иное не установлено этой статьей. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям для замещения должности гражданской службы.

При этом законодательством Российской Федерации предусмотрено несколько случаев, когда поступление на гражданскую службу и замещение должности гражданской службы осуществляется без конкурса. Так, согласно части 2 статьи 22 указанного Федерального закона, конкурс не проводится:

- при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)»;
- при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации;
- при заключении срочного служебного контракта;
- при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 28, частью 1 статьи 31 и частью 9 статьи 60 этого Федерального закона;
- при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), включенного в кадровый резерв на гражданской службе.

Следует отметить, что замещение должностей без конкурса в указанных случаях имеет правовое обоснование.

Так, конкурс не проводится при замещении должности на определенный срок (по срочному служебному контракту), например, должности категории «помощники (советники)» всегда замещаются на срок полномочий соответствующего должностного лица (министра, иного руководителя государственного органа), которое самостоятельно подбирает себе помощников и советников.

Должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, замещаются обычно гражданами или

гражданскими служащими, прошедшими отбор в резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации, или федеральный резерв управленческих кадров.

Назначение на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), включенного в кадровый резерв на гражданской службе, производится без конкурса, поскольку порядок формирования этого резерва предполагает проведение конкурса для граждан, впервые поступающих на гражданскую службу, и для гражданских служащих, претендующих на повышение в должности гражданской службы (пункты 1–4 части 6 статьи 64 Федерального закона).

Включение гражданских служащих в кадровый резерв государственного органа для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста по результатам аттестации с учетом порядка ее проведения можно рассматривать как итог своего рода «внутреннего конкурса» в государственном органе (пункт 5 части 6 статьи 64 Федерального закона).

Возможность быть включенными в кадровый резерв государственного органа для гражданских служащих, увольняемых с гражданской службы в связи с сокращением должностей гражданской службы либо упразднением государственного органа, а также увольняемых с гражданской службы по основаниям, установленным частью 1 статьи 39 Федерального закона («Прекращение служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон»), предоставлена этим служащим в качестве гарантии (пункты 6 и 7 части 6 статьи 64 Федерального закона), которая может быть реализована при определенных условиях. При этом включение их в кадровый резерв государственного органа производится для замещения должностей гражданской службы той же группы, к которой относится последняя замещаемая гражданским служащим должность гражданской службы (часть 7 статьи 64 Федерального закона).

Назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 28, частью 1 статьи 31 и частью 9 статьи 60 Федерального закона, не требует проведения конкурса, поскольку эта норма также касается только гражданских служащих, уже состоящих (состоявших) на гражданской службе, то есть уже преодолевших конкурсные барьеры и при этом в виде гарантии имеющих право на замещение должности не выше той, которую они замещали, к примеру, при сокращении должностей.

Следует отметить, что конкурс может не проводиться при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню должностей, утверждаемому нормативным актом государственного органа (часть 3 статьи 22 Федерального закона), а также по решению представителя нанимателя – при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы (часть 4 статьи 22 Федерального закона).

В последнем случае речь идет о самом низком уровне гражданской службы, отличающемся невысоким уровнем оплаты труда. Этим обусловлено небольшое число претендентов на данные должности, что зачастую делает невозможным проведение конкурсных процедур для замещения этих должностей.

Итак, для системы организации гражданской службы в Российской Федерации характерна «открытая» форма набора на должности гражданской службы, при которой должность может быть занята любым гражданином, соответствующим установленным требованиям и успешно прошедшим конкурс, а не только гражданским служащим.

При этом надо отметить, что другие виды государственной службы основаны главным образом на принципе «закрытой» системы набора кадров, при которой вышестоящая должность может быть занята, как правило, в порядке карьерной службы в данной системе.

По данному признаку «закрытой» или «карьерной» службой можно считать военную службу и службу в правоохранительных органах. Например, граждане, зачисленные на конкурсной основе в военные профессиональные образовательные организации или военные образовательные организации высшего образования, после окончания первого курса обучения заключают контракт о прохождении военной службы. Дальнейшую службу указанные граждане проходят в соответствующей структуре с установленными правилами должностного роста.

Возможности введения большей вариативности способов формирования кадрового состава государственных органов

Применительно к гражданской службе нуждается в обсуждении вопрос о возможности введения большей вариативности способов формирования кадрового состава государственных органов.

Прежде всего, следует отметить наличие проблемы на стыке гражданской службы и других видов службы, а также при переходе из одного государственного органа в другой. Так, в некоторых федеральных государственных органах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, предусмотрено прохождение как военной или правоохранительной службы (условно обозначим этим собирательным термином виды государственной службы, связанные с правоохранительной деятельностью), так и гражданской службы. При этом большая часть государственных служащих в этих органах проходит военную или правоохранительную службу.

Практика показывает, что часть этих служащих переходит на гражданскую службу (например, по

достижении предельного возраста военной службы), причем нередко они замещают прежнюю должность, но уже в статусе гражданского служащего.

Таким образом, происходит переход карьерного служащего на должность гражданской службы, для замещения которой установлен конкурсный порядок.

Представляется целесообразным обсудить вопрос о возможности такого перехода в указанных государственных органах без конкурса, поскольку эти служащие обладают значительным опытом и отличаются высокими квалификационными характеристиками.

Следует также отметить, что имеются особенности в замещении должностей в некоторых иных органах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.

Так, подбор лиц для замещения должностей гражданской службы в центральном аппарате Министерства иностранных дел России и в посольствах Российской Федерации традиционно основывается на особых принципах, предполагающих подготовку кадров в специализированных образовательных организациях системы МИД России и их последующее трудоустройство в этой же системе.

В целом прохождение службы в системе МИД России можно характеризовать как карьерную службу, имеющую сходство с военной службой по таким признакам, как целевой порядок подготовки служащих для замещения должностей и частая ротация этих служащих, в том числе с переездом в другую местность.

С учетом такой специфики для гражданской службы в системе Министерства иностранных дел России в перспективе могут быть заимствованы отдельные элементы регулирования вопросов поступления на военную службу и ее прохождения. Например, для лучших выпускников специализированных образовательных организаций системы МИД России может быть предложен упрощенный порядок поступления на вакантные должности в этой системе (с учетом того, что конкурс был пройден ими при поступлении в образовательную организацию).

Обсуждая вопрос о возможности введения большей вариативности способов формирования кадрового состава государственных органов, следует отметить также специфику поступления на службу в Администрацию Президента Российской Федерации как орган, который формирует Президент Российской Федерации в целях обеспечения реализации своих полномочий (пункт «и» статьи 83 Конституции Российской Федерации).

С учетом указанной конституционной нормы в формировании этого государственного органа, обеспечивающего деятельность Президента Российской Федерации, имеются значительные особенности, что предполагает особый порядок поступления на службу в этот орган, включающий элементы подбора кадров.

Как показывает практика, конкурсный механизм подбора кадров для замещения вакантных должностей в этом государственном органе не вызван необходимостью, а более предпочтительным является отбор лиц из кадровых резервов разных уровней, сформированных на конкурсной основе. С учетом этого не исключаем возможность установления для Администрации Президента Российской Федерации особых условий замещения вакантных должностей гражданской службы, что, однако, нуждается в предварительном обсуждении.

Механизм подбора кадров для гражданской службы на конкурсной основе также может быть несколько уточнен с учетом подходов, основанных на опыте поступления на службу в других странах.

Проведение конкурсов в каждом отдельном государственном органе требует привлечения многих ресурсов, при этом зачастую не обеспечивается должный уровень проведения конкурсных процедур. Поскольку кадровые службы государственных органов, как правило, не имеют специальной подготовки и инструментария для проведения конкурсов, они не всегда могут проводиться на должном профессиональном уровне.

В связи с этим предлагается обсудить вопрос о проведении отбора граждан для поступления на гражданскую службу впервые на централизованной основе (например, в образовательных центрах, в РАНХиГС при Президенте Российской Федерации и ее филиалах или на базе органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной гражданской службы) и с определенной периодичностью (например, один – три раза в год). В этом случае кандидаты могут проходить экзамены, другие конкурсные процедуры, по итогам которых будут отбираться для зачисления в кадровый резерв, из которого государственные органы с учетом специфики своих задач смогут отбирать лиц для замещения вакантных должностей. При этом возможно также повторное тестирование кандидата в конкретном государственном органе.

Реализация данного предложения предполагает необходимость решения нескольких задач.

Первая задача – это выбор оптимальной инфраструктурной схемы проведения конкурса, выбор исполнителя, способного обеспечить объективную оценку знаний и навыков конкурсантов, исключить элементы злоупотреблений как со стороны экзаменуемых, так и со стороны экзаменаторов.

Вторая задача – разработка содержательного наполнения заданий и методики их проведения.

Третья задача – оценка материальной составляющей данного способа отбора, в том числе источников финансирования и способов оптимизации этих расходов. При этом следует отметить, что привлечение средств граждан для проведения этих конкурсных процедур исключено, поскольку может быть расценено как дискриминационная мера, не обеспечивающая равный доступ граждан к гражданской службе независимо от их имущественного положения.

Заключение

В заключение обращаем внимание на то, что при рассмотрении возможных способов изменения порядка отбора граждан на гражданскую службу уместно отметить отдельные высказывания государственного секретаря Е.А. Перетца (1878–1883 годы), который еще в конце позапрошлого столетия рассуждал о необходимости привлечения к работе в государственном аппарате не только людей умных, образованных и притом трудолюбивых, но также и практически знающих русскую жизнь на местах (в губерниях и уездах) [Перетц, 2018. С. 275–276].

Литература

Административное право зарубежных стран. Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. М.: Спарк, 2003.

Европейский суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. / Председатель ред. коллегии В.А. Туманов. М.: Норма, 2000.

Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Л.М. Энтин. 2-е изд. М.: Норма, 2005.

Илышев А.В. Японская государственная служба: монография. М: Изд-во РАГС, 2009.

Перетц Е.А. Дневник (1880–1883) / сост. и науч. ред. А.А. Белых. Издательский дом «Дело». РАНХиГС, 2018.

Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации: Избранные права. М.: Институт права и публичной политики, 2002.

Стрельцов Д.В. Система государственного управления Японии в послевоенный период. М.: МАКС Пресс, 2002.

References

Administrative law of foreign countries: Textbook. Ed. by Kozyrina A.N. and Shtatina M.A. Moscow. Spark, 2003. In Russian

European court of human rights. Selected cases. In 2 volumes. Chairman of the editorial board Tumanov V.A. Moscow. Norma, 2000. In Russian

European law. European Union law and legal protection of human rights: Textbook for universities. Ed. by Entin L. M. 2nd ed. Moscow. Norma, 2005. In Russian

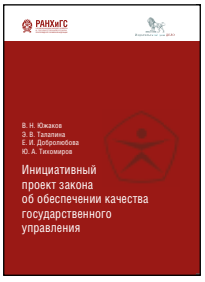
Ilyshev A.V. Japanese civil service: monograph. Moscow. Izdatel'stvo RAGS, 2009. In Russian

Peretz E.A. Diary (1880 – 1883). Compiler and scientific editor Belykh A. A. Izdatel'skiy dom "Delo", RANKhiGS, 2018. In Russian

Standards of the Council of Europe in the field of human rights in relation to the provisions of the Constitution of the Russian Federation: Selected rights. Moscow. Institute of Law and Public Policy. 2002. In Russian

Streltsov D.V. Public administration system in Japan in the postwar period. Moscow. MAKS Press, 2002. In Russian

ЧТО ЧИТАТЬ



Опубликована инициатива по повышению качества государственного управления[1]

Издательский дом «Дело» РАНХиГС опубликовал коллективную монографию «Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления». Авторы – В.Н. Южаков, Э.В. Талапина, Е.И. Добролюбова, Ю.А. Тихомиров – представили итоги научного исследования концептуальных основ разработки законодательства о государственном управлении, ориентированного на повышение его качества, и подготовленный в соответствии с этими основами инициативный проект федерального закона об обеспечении качества государственного управления.

Разработчики выделяют три основных признака качественного государственного управления: 1) обоснованность государственного вмешательства (государство должно вмешиваться в экономические и социальные процессы только тогда, когда отсутствие такого вмешательства представляет собой значимые риски для общества, экономики и граждан); 2) результативность (достижение конечных общественно значимых результатов и необходимых для этого промежуточных и непосредственных результатов должно стать смыслом и основным содержанием государственного управления); 3) эффективность (обеспечение достижения ожидаемых результатов с наименьшим использованием ресурсов либо достижения более высоких результатов с использованием заданного объема ресурсов).

Законопроект определяет требования к целям, задачам и порядку осуществления государственного управления. Различаются циклы государственного управления, предложена новая типология государственных функций.

В результате установления единых требований ко всем органам власти, по мнению авторов, могут быть обеспечены не только унификация процесса государственного управления, но и последовательное повышение его качества.

Инициативный законопроект публикуется с целью дальнейшего обсуждения и доработки, трансформации в официальный законопроект.

Представленные в монографии результаты исследований, на основе которых был подготовлен законопроект, представляют собой самостоятельную ценность и имеют практическую значимость как для исследователей, так и преподавателей и студентов.

1 *Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А.* Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.