ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

УДК 35.082.3

Нужнова С.Л.[1]

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНКУРСНОЙ ТЕХНОЛОГИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ ПОСРЕДСТВОМ ВНЕДРЕНИЯ ЕДИНОЙ МЕТОДИКИ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

Аннотация. В статье проводится анализ Единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и на включение в кадровый резерв государственного органа, ее достоинства и недостатки, возможные проблемы реализации.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, технология конкурса, единая методика проведения конкурса.

Nuzhnova S.

IMPROVEMENT OF COMPETITIVE TECHNOLOGIES IN THE PUBLIC CIVIL SERVICE THROUGH THE INTRODUCTION OF A COMMON METHODOLOGY FOR ITS IMPLEMENTATION

Abstract. The paper deals with the analysis of a Single technique of carrying out competitions on replacement of vacant posts of the public civil service and for inclusion in the personnel reserve, its advantages and disadvantages, possible problems of implementation.

Keywords: public civil service, competition technology, unified methodology of the competition.

Какой бы совершенной ни была система государственного управления и государственной службы, какими бы грамотно написанными ни были законы, какие бы правильные идеи ни провозглашались с высоких трибун, практическая реализация всего этого зависит от конкретных людей, замещающих должности государственной службы. В своем послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации сказал, что необходимо «обеспечить продвижение современных профессиональных кадров на государственной и муниципальной службе» [1]. В качестве одного из основных направлений развития государственной гражданской службы на период 2016-2018 годов является совершенствование ее кадрового состава и повышение качества его формирования [2]. Повышать качество кадрового состава можно разными путями, прежде всего, с помощью эффективных кадровых технологий. В Дорожной карте одним из мероприятий по реализации вышеназванного направления называется повышение объективности и прозрачности конкурсной технологии при замещении вакантной должности гражданской службы и принятии решения о включении в кадровый резерв, результатами которого, в частности, должна стать разработка и внедрение единой методики проведения конкурсных процедур [3].

Технология конкурсного отбора на замещение должностей государственной гражданской службы и на включение в кадровый резерв регулируется целым рядом нормативных правовых актов. Во-первых, это Федеральный закон № 58-ФЗ, где в статье 11 говорится о

[1] *Нужнова Светлана Львовна,* кандидат политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Южно-Российского института РАНХиГС при Президенте РФ, г. Ростов-на-Дону, e-mail: s_nuzhnova@mail.ru, т. 203-64-60

Svetlana Nuzhnova, Ph.D. in Politics, Associate Professor, Department of Public Administration, South-Russian Institute of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, e-mail: s_nuzhnova@mail.ru, vol. 203-64-60

замещении вакантных должностей государственной службы на конкурсной основе [4]; во-вторых, Федеральный закон № 79-ФЗ, где конкурсу посвящена статья 22 [5]; в-третьих, Указ Президента Российской Федерации, устанавливающий порядок проведения конкурсной процедуры на замещение вакантной должности гражданской службы [6]; в-четвертых, Указ Президента о кадровом резерве, где п. 3 посвящен конкурсу на включение в кадровый резерв [7]; наконец, Указ Президента, касающийся одного из мероприятий конкурсной процедуры, а именно, проверки сведений, подаваемых претендентами на замещение вакантных должностей [8]. Помимо названного в 2013 году Минтрудом России был разработан документ методического характера – Методический инструментарий, – подробно описывающий, в том числе, процедуру конкурсного отбора на замещение должностей гражданской службы, основное назначение которого формулировалось как правовая и методологическая помощь в отборе претендентов на замещение вакансий с помощью современных результативных технологий [9].

Казалось бы, при таком количестве документов, нормативного и методического характера, технология конкурсного отбора всесторонне урегулирована, процедура ее практической реализации должна быть более-менее единообразной. Однако практика показывает, что это не так. Формально основные процедурные мероприятия (этапы) конкурса, прописанные в вышеназванных нормативных правовых документах, соблюдают все: объявление о конкурсе, сбор и проверка документов, организация тестирования (как правило, на сегодняшний день его проводят практически все), заседание конкурсной комиссии, соблюдение установленных сроков. Однако эффективность конкурсных процедур весьма разная и единообразия в их проведении тоже нет.

Во многом то, как проводятся конкурсные мероприятия в государственном органе – формально или реально – зависит от отношения к формированию кадрового состава в данном органе его руководителя, а также от эффективности деятельности органа по управлению государственной службой. Последнее можно наблюдать только на региональном уровне, так как федеральный орган по управлению государственной службой не создан. Например, в Ростовской области благодаря качественной работе Ведомства по управлению государственной гражданской службой конкурсная процедура во всех областных государственных органах приведена к единообразию и проводится на достаточно высоком уровне. Однако далеко не все территории могут похвастаться таким положением вещей. Что касается федеральных государственных органов, то здесь все зависит от позиции руководителя госоргана и грамотности кадровой службы.

В конце марта 2018 года Правительство РФ приняло постановление, утверждающее единый подход к реализации конкурсной технологии на государственной гражданской службе [10]. Целью внедрения данной Методики, вытекающей из положений вышеназванных программных документов, в первую очередь является повышение прозрачности конкурсных мероприятий и их объективности при замещении вакантных должностей гражданской службы и включении в кадровый резерв и, как следствие, формирование профессионального кадрового состава данного вида государственной службы.

На этапе подготовки к конкурсу Единая методика проведения конкурсов предлагает провести актуализацию должностных регламентов, что фактически подразумевает выстраивание раздела «Квалификационные требования» по образцу, предложенному Методическим инструментарием Минтруда по установлению квалификационных требований, а именно – базовые квалификационные требования и профессионально-функциональные [11]. Нужно отметить, что Единая методика не требует обязательного установления профессионально-функциональных квалификационных требований. Это делается только по решению представителя нанимателя с учетом мнения соответствующего структурного подразделения и кадровой службы, что справедливо, так как не во всех случаях и не ко всем должностям их можно и нужно прописывать. В первую очередь это касается должностей младшей группы, когда для исполнения должностных обязанностей не выдвигаются

требования к комплексным профессиональным знаниям и умениям. Также существуют ситуации, когда по каким-то направлениям подготовка не ведется учебными заведениями и/или существует нехватка специалистов в необходимой области знаний.

На данном этапе также определяются методы оценки, с помощью которых будет измерен профессиональный уровень кандидатов и личностные качества, в частности, умение мыслить стратегически, работать в команде, степень готовности к изменениям, личная эффективность в работе. Для кандидатов, претендующих на должность категории «руководители», а также «специалисты» высшей, главной и ведущей групп должностей к этому перечню добавляются лидерские навыки и умение принимать управленческие решения. Единой методикой предлагается использовать оценочные методы, хорошо зарекомендовавшие себя на практике. В первую очередь – это тестирование, а также анкетирование, индивидуальное собеседование, подготовка проекта документа, написание реферата.

Предлагается ввести балльную оценку выполнения каждого задания путем установления максимального балла, а также критерии формирования рейтинга каждого кандидата по итогам конкурса. По мнению разработчиков, балльно-рейтинговый подход повысит объективность конкурсной процедуры и сделает ее более прозрачной. С этой же целью рекомендуется не реже, чем раз в год, менять состав конкурсной комиссии. Считается, что это, в том числе, повысит независимость комиссии, только не очень понятно от кого. Если от представителя нанимателя, то от него действительно автономны лишь независимые эксперты, а их в комиссии всего одна четвертая от состава. Все остальные являются служащими данного государственного органа и напрямую зависят от своего руководителя. Поэтому фактически данное положение Единой методики носит формальный характер и с помощью него затруднительно достигнуть заявленных целей.

А вот уточнение, касающееся, какую информацию необходимо разместить на сайтах в объявлении о конкурсе, весьма важно. И в Указе Президента РФ № 112, и в Методическом инструментарии Минтруда России говорится, что в объявлении о конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы должна содержаться информация о наименовании должности, квалификационных требованиях к ней, условиях прохождения службы, то есть размер денежного содержания, сроки, место приема документов, место и порядок проведения конкурса и т.п. Но ничего не говорится о необходимости представления в объявлении информации о должностных обязанностях. Кто-то размещает эту информацию по своей инициативе, часто претендента знакомят с должностным регламентом, когда он уже подает документы. И впервые в Единой методике в п. 15 говорится, что в объявлении о конкурсе должны быть представлены положения должностного регламента, касающиеся должностных обязанностей, прав и ответственности за их неисполнение или ненадлежащее исполнение, а также показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности. Тем самым акцентируется внимание претендента на должность на наиболее важные моменты при подготовке к конкурсу и оценке своих знаний и умений. Более того в практике автора были случаи, когда участников конкурса вообще не знакомили с должностным регламентом, аргументируя это тем, что в законе об этом ничего не написано.

Надо отметить, что в Единой методике содержится некоторое противоречие. Сначала говорится о возможности выбора методики оценки на соответствие кандидатов квалификационным требованиям из предложенных в приложениях 1 и 2 Постановления Правительства № 397, а потом, при описании второго этапа конкурса, уже прописывается, что в ходе конкурсных процедур для их оценивания проводится тестирование [10]. То есть из этого можно сделать вывод, что тестирование становится обязательной частью конкурсной технологии (фактически на сегодняшний день так оно и есть), а в дополнение к нему можно выбрать еще другие методы оценки.

Методика устанавливает еще один процедурный момент, который ранее либо вообще не регламентировался специально, либо регламентировался положением государствен-

ного органа, а именно, что со всеми материалами выполнения кандидатами конкурсных заданий члены комиссии должны быть ознакомлены не позднее трех дней до начала ее заседания. Соответственно и сами оценочные мероприятия должны быть проведены как минимум за три дня до заседания. До принятия рассматриваемого документа эти сроки каждый государственный орган определял сам.

Установление сроков несколько усложняет процедуру конкурса с организационной точки зрения. Это с одной стороны. С другой стороны, если тестирование, как следует из положений Методики, становится обязательной частью рассматриваемой кадровой технологии, то человек, не пришедший на тестирование по какой-либо причине, даже уважительной, не может быть допущен к дальнейшим конкурсным мероприятиям.

Как уже отмечалось выше, для повышения объективности и прозрачности конкурсной процедуры Единой методикой вводится балльно-рейтинговая система, когда каждый член комиссии заполняет конкурсный бюллетень установленной формы на каждого кандидата путем выставления ему балла и краткого обоснования своего решения. По завершении всех конкурсных мероприятий претенденту на вакансию или на место в кадровом резерве выставляется итоговый балл путем вычисления среднего арифметического и секретарем комиссии формируется рейтинг всех кандидатов.

Решение о результатах конкурса принимается комиссией открытым голосованием и оформляется путем их занесения в документ установленного образца (решение конкурсной комиссии) и протокол заседания, где указываются все конкурсанты в порядке места в рейтинге по убыванию, набранный ими балл, а также результаты голосования.

Важно, что Методика не обязывает автоматически признавать победителем кандидата, набравшего наибольшее количество баллов. Совершенно очевидно, что вполне по объективным причинам не всегда будет побеждать кандидат, набравший наибольший рейтинг. Человек может быть даже лучше подготовлен, но не подходить на конкретную должность по каким-либо причинам, как-то: профессионально перерос ее, личностные особенности, мотивировка участия в конкурсе и т.д. В форме документационного оформления и решения комиссии, и протокола на этот случай есть строка, где при необходимости можно прокомментировать результаты голосования. С другой стороны, такая возможность не защищает от негативных явлений, имеющих место в данной кадровой технологии: формальный подход к проведению конкурса, назначение «своих» кандидатов на должность. Единственно, несколько усложняется процедура документационного оформления мероприятия.

Подводя итог вышесказанному, можно отметить, что введение Единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение в кадровый резерв государственных органов в организационном и документационном плане унифицирует данную кадровую технологию. Очень важны уточнения в отношении информации, размещаемой на сайте в объявлении о конкурсе.

Что касается требования периодически обновлять состав конкурсной комиссии, то, как уже отмечалось выше, эта мера к повышению независимости и объективности ее работы особо не приведет. К тому же в небольших государственных органах будет даже затруднительно проводить ротацию членов комиссии. У ряда государственных органов возникают трудности в поисках независимых экспертов. Что действительно могло бы повысить независимость конкурсных комиссий и объективность принимаемых ими решений – это увеличение в них количества независимых экспертов до 50%.

Введение балльно-рейтинговой системы при оценке выполнения кандидатами конкурсных заданий и прохождения индивидуального собеседования, с одной стороны, конечно, повышает объективность выставляемых оценок, их наглядность, прозрачность процедуры оценивания, заставляет более строго подходить к «своим» кандидатам, их подготовке, с другой стороны, данная система не мешает назначению «своих» на должность. Только несколько усложняет процедуру документационного оформления итогов конкурса.

Таким образом, нельзя сказать, что приня-

тие Единой методики проведения конкурсной процедуры приведет к достижению заявленных целей – повышению объективности и прозрачности данной технологии. Однако это движение в правильном направлении. Унификация кадровых технологий, применяемых на государственной гражданской службе, ведет к повышению качества их применения и, как следствие, повышению качества кадрового состава в целом.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01.03.2018 г. «Послание Президента Федеральному Собранию» // СПС «КонсультантПлюс»
2. Указ Президента РФ от 11.08.2016 г. № 403 «О направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы» // СПС «КонсультантПлюс»
3. Распоряжение Правительства РФ от 12.09.2016 г. № 1919-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы», утв. Указом Президента РФ от 11.08.2016 г. N 403 // СПС «КонсультантПлюс»
4. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016 г.) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»
5. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»
6. Указ Президента РФ от 01.02.2005 г. № 112 (ред. от 10.09.2017 г.) «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»
7. Указ Президента РФ от 01.03.2017 г. № 96 (ред. от 10.09.2017 г.) «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа» // СПС «КонсультантПлюс»
8. Указ Президента Российской Федерации от 21.09.2009 г. № 1065 (ред. от 19.09.2017 г.) «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» // СПС «КонсультантПлюс»
9. «Методический инструментарий по планированию найма и организации отбора кадров для замещения должностей государственной гражданской службы. Версия 2.0» (утв. Минтрудом России) // СПС «КонсультантПлюс»
10. Постановление Правительства РФ от 31.03.2018 г. № 397 «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов» // СПС «КонсультантПлюс»
11. «Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы. Версия 3.2» (утв. Минтрудом России) // СПС «КонсультантПлюс»