DOI 10.47643/1815-1337_2020_11_83

К ВОПРОСУ ОБ УЧАСТИИ НЕЗАВИСИМЫХ ЭКСПЕРТОВ И ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ В РАБОТЕ КОНКУРСНЫХ КОМИССИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

ПЛОТНИКОВ Андрей Анатольевич,
кандидат юридических наук, доцент, старший преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин Вологодского института права и экономики ФСИН России, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова.
E-mail: plas1972@yandex.ru

Краткая аннотация: *В статье дана критическая оценка участия представителей общественности (независимых экспертов и представителей общественных советов) в работе комиссий, создаваемых в органах государственной власти для осуществления конкурсного отбора на должности государственной гражданской службы. Выявлены факторы, препятствующие реализации принципов демократизма, равноправия, справедливости, открытости в рамках данной процедуры. Рассмотрены типичные нарушения действующего законодательства в данной сфере государственно-служебных отношений, сформулированы предложения по его совершенствованию.*

Abstract: *A critical review of the participation of community representatives (independent experts and members of community councils) in the work of commissions established in government bodies to compete for posts in the civil service is given in the article. The factors preventing from the implementation of principles of democracy, equality, justice, openness under this procedure are identified. Typical violations of the existing legislation in the sphere of public service relations are considered, proposals to improve the legislation are made.*

Ключевые слова: *органы государственной власти, государственная гражданская служба, конкурс, конкурсная комиссия, общественный контроль, представители общественности, независимые эксперты, представители общественных советов.*

Keywords: *public authorities, civil service, competition, competitive commission, public control, representatives of the public, independent experts, representatives of community councils.*

Важнейшим и неотъемлемым элементом современного развитого государства является профессионально подготовленный аппарат государственных служащих, деятельность которого ориентировано на эффективное исполнение государственных функций. Задачи, которые стоят перед государством и его органами, требуют высокого уровня образованности, компетентности, наличия развитых морально-этических качеств у современного государственного служащего. При этом сам порядок подбора кадров, проведения конкурсных испытаний, должен строиться на принципах демократизма, открытости, научной обоснованности, равноправия и справедливости.

Основным способом замещения вакантных должностей государственной гражданской службы является проведение конкурса. Суть (законодательная основа, правовая установка) этой процедуры - объективная проверка и справедливая оценка профессионального уровня подготовленности претендентов на замещение должностей государственной гражданской службы, их соответствия установленным в законодательстве квалификационным требованиям. Важным является также оценка морально-нравственных качеств претендентов, умения их работать в коллективе, в сложных, требующих выдержки и уравновешенности условиях.

Порядок проведения конкурса регламентируется Федеральным законом от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – ФЗ № 79-ФЗ)[1], Указом Президента РФ от 01.02.2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» [2], Постановлением 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» [3], а также специальными локальными актами государственного органа, в котором проводится конкурс.

Конкурсный порядок замещения должностей государственной гражданской службы можно рассматривать в качестве значимой гарантии реализации гражданами своего права на равный доступ к государственной службе. Данное право закреплено ч.4 ст.32 Конституции РФ[4], определяющей, что граждане РФ имеют равные исходные возможности на занятие любой должности государственной службы в соответствии со своими способностями. Для проведения конкурса правовым актом государственного органа формирует конкурсная комиссия. Главное законодательное требование при создании конкурсной комиссии – исключить возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на решения, принимаемые конкурсной комиссией.

В соответствии с действующим законодательством (ч. 8 ст. 22 ФЗ № 79-ФЗ) в состав конкурсной комиссии входят: представитель нанимателя (как правило, это руководитель государственного органа), назначенные им государственные гражданские служащие (в обязательном порядке – представители кадровой службы, правового подразделения, подразделения, в котором проводится конкурс на замещение вакантной должности государственной гражданской службы), представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, независимые эксперты – специалисты по вопросам, связанным с гражданской службой. Кроме того, в состав конкурсной комиссии включаются представители общественных советов, созданных в федеральном органе исполнительной власти в соответствии со ст. 20 Федерального закона от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [5], в органе исполнительной власти субъекта РФ в соответствии с нормативным правовым актом субъекта РФ.

Независимые эксперты в составах конкурсных комиссий должны отвечать следующим требованиям: не состоять на

государственной службе, быть специалистами в вопросах прохождения государственной службы (в соответствии с законодательством это, как правило, представители научных и образовательных организаций), быть независимыми, т.е. не связанными какими-либо обязательствами с соответствующим государственным органом.

Независимые эксперты и представители общественных советов образуют так называемое представительство общественности в составах конкурсных комиссий. Вместе с тем на практике роль независимых экспертов и представителей общественных советов не является значимой и решающей, учитывая установленную законодательством их численность – не менее 1/4 части от общего состава конкурсной комиссии. Более того в государственных органах при образовании конкурсных комиссий «стараются» не превышать эту 1/4 часть, сохраняя очевидное численное преимущество включенных в составы комиссии сотрудников из своих органов. У руководства каждого государственного органа в отношении данных сотрудников (своих подчиненных) достаточно механизмов воздействия (это вопросы премирования, награждения, кадрового роста, дисциплинарного воздействия и др.), что позволяет влиять на процесс голосования («за определенных кандидатов») и достижения «нужных решений» комиссий. Вполне обыденной может быть ситуация, когда заседание конкурсной комиссии проходит по разработанному сценарию с заранее известным результатом («потенциальным победителем»). При этом независимые эксперты и представители общественных советов могут превратиться в «статистов», от мнения которых по большому счету не зависит принятие решения. Подобные явления имеют не только аморальный характер, но и несут в себе коррупционную составляющую.

Негативный характер от таких конкурсов может проявляться также в следующем: во-первых, в угоду «избрания по конкурсу нужных людей» незаслуженно, несправедливо может быть отказано в приеме на службу достойным, подготовленным, порядочным кандидатам; во-вторых, учитывая, что возможность возникновения подобной ситуации ни для кого не является секретом, потенциальные претенденты на конкурсные должности государственной службы стараются через своих знакомых или по иным различным каналам выяснять: должность государственной гражданской службы, заявленная на конкурс «уже явно по кого-то» или «просто так, без явного претендента»; в зависимости от полученной информации потенциальными претендентами принимается решение «принимать участие в конкурсе или нет»; в-третьих, указанная выше ситуация может стать причиной «срыва» конкурса, так как кроме «желаемого» со стороны руководства государственного органа кандидата, может больше никто не заявиться для участия в конкурсе; в этом случае часто появляются так называемые «технические кандидаты» из числа сотрудников самого государственного органа, роль которых банальна: формально поучаствовать, чтобы конкурс все-таки состоялся. За «понимание» и «свои хлопоты» (потраченное время на сбор, заполнение необходимых документов) данные сотрудники надеются на благосклонность своих руководителей (например, на получение премии или более чем у своих коллег высокой премии).

Как показывает практика, при проведении конкурсов присутствуют также следующие нарушения положений действующего законодательства, регулирующего участие независимых экспертов:

1) неправомерное привлечение в качестве независимых экспертов государственных гражданских служащих других государственных органов, включение в составы конкурсных комиссий представителей подведомственных государственному органу предприятий и учреждений.

Иркутским областным судом было вынесено кассационное определение от 21.02.2011 г. по делу N 33-1273/11, в котором он наряду с разрешением иных вопросов признал обоснованным решение суда нижестоящей инстанции о признании недействительным решения конкурсной комиссии [6]. Из материалов дела следует, что гражданка Г. приняла участие в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы главного государственного таможенного инспектора финансово-экономического отделения в г. Иркутске. При этом в состав конкурсной комиссии входило два независимых эксперта, что составляло 1/4 часть от общего состава (первый – С., являющийся помощником директора ГОУ ВПО ВСФ «Российская академия правосудия» (г. Иркутск) по безопасности и режиму и второй – К., являющийся главным государственным таможенным инспектором (по работе с кадрами) общего отдела Экспертно-криминалистической службы - филиала ЦЭКТУ г. Иркутска). Суд нижестоящей инстанции обоснованно сделал вывод о том, что Экспертно-криминалистическая служба составляет обособленное подразделение Центрального экспертно-криминалистического таможенного управления, и научным или образовательным учреждением не является. Более того, поскольку при проведении конкурса в качестве кандидата на замещение вакантной должности участвовала сотрудница данной Службы - В., то участие в конкурсной комиссии главного государственного таможенного инспектора (по работе с кадрами) общего отдела ЭКС К. свидетельствует о нарушении ч.10 ст.22 ФЗ № 79-ФЗ, согласно которой состав конкурсной комиссии должен быть сформирован таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые конкурсной комиссией решения;

2) лица, привлекаемые в качестве независимых экспертов, персонально не включаются в составы конкурсных комиссий. Такая практика не соответствует ч.8 ст.22 ФЗ № 79-ФЗ, предписывающей запрет на указание персональных данных независимых экспертов только в запросах о направлении независимых экспертов, а не в правовых актах об образовании соответствующих комиссий.

Отсутствие указания персональных данных независимых экспертов в правовых актах о создании комиссий снижает их легитимность;

3) нарушается порядок отбора и приглашения независимых экспертов. Отбор независимых экспертов для участия в работе комиссий осуществляется научными и образовательными учреждениями либо по принципу незанятости потенциального кандидата (вменение «дополнительной общественной нагрузки»), либо по принципу – «кого государственный орган запросил, того и направили». Распространенной также является практика, когда независимые эксперты, не участвуя в заседаниях комиссий, подписывают протоколы.

Стоит отметить, что в ФЗ № 79-ФЗ содержатся исключения из правила о проведении конкурса на замещение должностей государственной гражданской службы. Так, 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 РФ или Правительством РФ; при заключении срочного служебного контракта; при назначении на должность гражданского служащего (гражданина), включенного в кадровый резерв на гражданской службе и в иных случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 22 ФЗ № 79-ФЗ. В данных случаях представители общественности полностью исключены из процедур оценки кандидатов для замещения должностей гражданской службы.

Следует отметить, что п.17 Положения о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 01.02.2005 г. № 112, дословно повторяет ч.8 ст.22 ФЗ № 79-ФЗ. Между тем, нормативные установления данного Положения могли бы содержать более четкие правила деятельности независимых экспертов и представителей общественных советов в составах конкурсных комиссий. Например, во избежание указанных выше нарушений законодательства следует нормативно закрепить понятие «независимый эксперт». Так, под независимым экспертом следует понимать физическое лицо, обладающее квалификацией, позволяющей оценивать уровень подготовки кандидатов на должность гражданской государственной службы, приглашенное со стороны, незаинтересованное в прохождении конкурса конкретного кандидата и лично участвующее в составе конкурсной комиссии.

Отметим, что, направляя в научное или образовательное заведение запрос, государственный орган часто в деловой переписке (дополнительной записке) указывает свою заинтересованность в конкретных кандидатурах, и это не всегда обусловлено профессионализмом экспертов, а скорее, их компромиссной позицией во время проведения конкурсов. Научное или образовательное заведение, заинтересованное в сотрудничестве по разным направлениям с государственными органами, вряд ли откажет в этой просьбе. Представляется, что одним из способов избежать этого будет строго неперсонифицированный запрос в научное или образовательное заведение о направлении независимого эксперта, и это тоже могло бы найти свое отражение в вышеназванном Положении. И, наконец, данное Положение должно содержать прямой запрет на привлечение в качестве независимых экспертов специалистов из научных подведомственных учреждений.

В целях повышения эффективности общественного контроля, совершенствования работы представителей общественности (независимых экспертов и представителей общественных советов) в составах конкурсных комиссий представляется целесообразным: – закрепить в законе основные права и обязанности независимых экспертов и представителей общественных советов, а также ограничения и запреты в их деятельности (в частности: не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному выполнению экспертной деятельности; не использовать свои полномочия в интересах каких-либо лиц; не участвовать в работе соответствующей комиссии при наличии близкого родства с кем-либо из членов комиссии, а также с государственным служащим (кандидатом на службу), участвующим в процедурных мероприятиях комиссии); – увеличить число независимых экспертов и представителей общественных советов – не менее 1/2 от общего состава конкурсных комиссий, при этом расширить круг организаций, имеющих право направлять своих представителей в данные комиссии, включив в него профсоюзные, ветеранские и иные общественные объединения, с учетом профиля деятельности государственного органа; – разработать действенный механизм мотивации и стимулирования независимых экспертов, включающий, прежде всего, достойную оплату за реально проведенную работу.

В целом законодательное закрепление необходимости привлечения представителей общественности при проведении конкурсов направлено на повышение открытости, доступности и престижности государственной гражданской службы. Вопрос о их роли в процессах кадрового обеспечения гражданской службы – это, прежде всего, составная часть проблемы взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества и, в определенной мере, механизм противодействия коррупционным проявлениям.

Библиография:

1. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
2. Указ Президента РФ от 01 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 439.
3. Постановление Правительства РФ от 31 марта 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» // СЗ РФ. 2018. № 16 (Часть II). Ст. 2359
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Офиц. интернет-портал правовой информации. М.,04.07.2020.– URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001 (дата обращения: 20.09.2020).
5. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.
6. Кассационное определение Иркутского областного суда от 21 февраля 2011г. по делу №33-1273/11 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».