

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО; АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

Добробаба М.Б.,

кандидат юридических наук, доцент,

*доцент кафедры административного и финансового права
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»*

Ключевые слова: информатизация общества, информационные технологии, государственная информационная система, гражданская служба, кадровая работа, кадровое обеспечение, конкурс на гражданскую службу, увольнение в связи с утратой доверия, дистанционное обучение.

Аннотация: Данная статья посвящена информатизации государственной гражданской службы. Автор анализирует информационные технологии, внедряемые в настоящее время в кадровую работу на государственной гражданской службе, выявляет преимущества их применения и проблемы, связанные с использованием информационных технологий на гражданской службе, предлагает меры, направленные на решение данных проблем.

Keywords: Informatization of society, information technologies, state information system, civil service, personnel work, staffing, competition for civil service, dismissal due to loss of trust, distance learning.

The summary: This article is devoted to the informatization of the state civil service. The author analyzes the information technologies currently being implemented in the personnel work in the civil service, identifies the advantages of their application and the problems associated with the use of information technologies in the civil service, proposes measures aimed at solving these problems.

Особенностью развития современного общества является интенсивная информатизация всех сфер его жизнедеятельности. Использование информационных технологий имеет огромное значение для повышения эффективности деятельности органов государственного управления, поэтому информатизация государственной гражданской службы представляет собой одну из приоритетных задач на современном этапе государственного строительства.

Вместе с тем, несмотря на высокие темпы развития информационных технологий в последнее десятилетие, Россия заметно отстаёт от промышленно развитых стран в уровне информатизации общества. Недостаточное развитие информационных технологий в России можно объяснить санкционным режимом западных стран, серьёзно ударившим по экономике России. Сложившаяся ситуация усугубляется несовершенством нормативно-правовой базы в сфере информатизации, низким уровнем подготовки кадров в области создания и

использования информационных технологий и множеством других факторов.

В то же время можно констатировать, что началось активное развитие нормативно-правовой базы в данной сфере, оказывающее прогрессивное воздействие на информатизацию государственного управления в целом и информатизацию государственной гражданской службы в частности.

Так, важным аспектом применения информационных технологий в государственном управлении является их внедрение в кадровую работу на государственной гражданской службе. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 3 марта 2017 г. № 256 (ред. от 05.03.2018)¹ на базе инфраструктуры федеральной государственной информационной системы «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров» создана федеральная государственная информационная система «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации», за которой закреплён статус базовой

кадровой информационной системы на гражданской службе.

Интересно, что пилотная версия Портала была размещена в сети Интернет 1 апреля 2009 года, который за годы функционирования смог положительно позиционировать себя в качестве важного средства информационного обеспечения системы государственной службы Российской Федерации.

Приведём статистические данные о деятельности Портала по состоянию на 11 октября 2018 г.:

- всего посещений - 9 183 793;
- среднее количество посетителей за последнюю неделю - 124 455;
- количество граждан, разместивших анкету - 112 582².

По состоянию на 28 декабря 2017 года количество лиц, включенных в федеральный резерв управленческих кадров, составляет 1893 человек; количество лиц, включенных в резерв управленческих кадров субъектов Российской Федерации, составляет 8615 человек³.

Представленная статистическая информация, на наш взгляд, свидетельствует о востребованности и функциональности Портала в информационном обществе.

Решение проблемы внедрения информационных технологий повлекло за собой внесение изменений в государственно-служебное законодательство⁴. Так, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁵ был дополнен статьёй 44.1, предусматривающей в целях информационного обеспечения федеральной гражданской службы и оптимизации работы кадровых служб федеральных государственных органов использование федеральной государственной информационной системы в области государственной службы. В свою очередь порядок использования этой государственной информационной системы установлен Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2018 г. № 227 приняло «О некоторых мерах по внедрению информационных технологий в кадровую работу на государственной гражданской службе Российской Федерации»⁶.

Следует отметить, что особенности использования федеральной государственной информационной системы в области государственной службы в отдельных федеральных государственных органах определяются Президентом Российской Федерации (ч. 2 ст. 44.1).

В целях информационного обеспечения гражданской службы субъектов РФ и оптимизации работы кадровых служб государственных органов субъектов РФ на основании принимаемых субъектами РФ нормативных правовых актов используется федеральная государственная информационная система в области государственной службы или создается государственная информационная система в области гражданской службы соответствующих субъектов РФ⁷, которая должна быть совместима с федеральной государственной информационной системой в области государственной службы и соответствовать унифицированным требованиям к объему и содержанию сведений о кадровом обеспечении государственных органов, подлежащих хранению, обработке и передаче в электронном виде. Указанные требования устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации (ч. 3 ст. 44.1).

Таким образом, информация о кадровом обеспечении органов государственной власти субъектов Российской Федерации помимо официальных сайтов указанных органов также размещается в «Единой информационной системе управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации» (www.gossluzhba.gov.ru)⁸.

В целях реализации Указа Президента РФ от 10 сентября 2017 г. № 419⁹, утверждены Правила представления в электронном виде документов для участия в конкурсах на замещение вакантной должности гражданской службы и включение в кадровый резерв федерального государственного органа, а также Правила автоматизированной проверки сведений, представленных кандидатами в электронном виде¹⁰.

Так, документы, направленные через единую систему в государственный орган для участия в конкурсе на замещение вакантной должности государственного служащего и включение в кадровый резерв федерального государственного органа, должны быть проверены в течение двух рабочих дней. Уполномоченное лицо, ответственное за прием документов, должно удостовериться о том, что они: адресованы государственному органу; доступны для прочтения; оформлены в соответствии с законодательством РФ, включая требования о наличии графической подписи, даты, оттиска печати, углового штампа.

Дата и время представления документов фиксируются системой автоматически (по

московскому времени) и учитываются при рассмотрении вопроса о соблюдении сроков подачи документов. Информирование о ходе конкурса (уведомление кандидатов о причинах отказа в участии, направление сообщения о дате, месте и времени проведения второго этапа конкурса, а также о результатах) происходит через единую систему. При этом информацию необходимо подписывать усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного лица.

Для проверки сведений, которые подал кандидат, может быть направлен запрос в соответствующий государственный орган. Ответить на запрос должны в течение трех рабочих дней.

Несомненным достоинством нового порядка является то, что принятие решений, основанных на подаче документов на конкурс в электронном виде, будет способствовать:

- повышению прозрачности механизмов поступления на гражданскую службу;
- упрощению для граждан процедуры подготовки и представления документов для участия в конкурсах;
- оптимизации проведения конкурсных процедур кадровыми службами государственных органов.

Одной из проблем, на решение которой направлено внедрение информационных технологий является недопущение на государственную службу коррупционеров – лиц, к которым применено такое дисциплинарное взыскание как увольнение в связи с утратой доверия. Федеральными законами от 1 июля 2017 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части размещения в государственной информационной системе в области государственной службы сведений о применении взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений»¹¹ и от 28 декабря 2017 г. № 423-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования государственных информационных систем на государственной гражданской службе Российской Федерации»¹² внесены изменения в Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О противодействии коррупции»¹³, которыми регулируются вопросы создания реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

Как представляется, смысл применения к государственным служащим такой названной дисциплинарной санкции в отличие от «про-

стого» увольнения, заключается в том, что уволенный в связи с утратой доверия служащий не должен (во всяком случае, в ближайшее после увольнения время) вновь приниматься на службу. Однако в связи с этим встал вопрос: каким образом потенциальный представитель нанимателя должен узнавать о том, что гражданин был уже ранее уволен с государственной службы в связи с утратой доверия?

В связи этим Федеральным законом от 1 июля 2017 г. № 132-ФЗ было предусмотрено, что сведения о применении к государственным и муниципальным служащим взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения должны включаться государственным или муниципальным органом, в котором этот служащий проходил службу, в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, подлежит размещению в государственной информационной системе в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Таким образом, информация о лицах, уволенных в связи с совершением определенных коррупционных правонарушений, становится публичной. При попытке уволенного гражданина вновь поступить на службу это может быть легко выяснено.

Порядок включения, исключения сведений из реестра и его размещения на официальном сайте федеральной государственной информационной системы в области государственной службы – Единой информационной системы управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации определен Положением, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2018 года № 228¹⁴, в соответствии с которым данные об уволенном должны появиться в реестре не позднее 23 рабочих дней с даты решения об увольнении работника или служащего:

- 10 рабочих дней есть у территориальных органов и подразделений федеральных госорганов, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, чтобы передать сведения в уполномоченный государственный орган (организацию);

- 10 рабочих дней дают уполномоченным госорганам и организациям для передачи сведений об уволенном в Аппарат Правительства РФ. Если сведения поступили из территориальных органов и подразделений федеральных госорганов, органов государственной вла-

сти субъектов РФ, органов местного самоуправления, то срок меньше - три рабочих дня;
- 10 рабочих дней есть у уполномоченного подразделения Аппарата, чтобы разместить информацию в реестре.

Запись в реестре будет храниться в течение 5 лет, за исключением случаев, когда работник (служащий) умрет или будет отменено решение об увольнении.

Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, размещается в открытом доступе на официальном сайте (<http://gossluzhba.gov.ru/reestr>). По данным на 20 октября 2018 г. в данном списке размещено 550 человек – бывших государственных и муниципальных служащих.

Следует отметить, что внедрение информационных технологий не позволяет гарантированно обеспечить недопущение на государственную службу лиц, к которым применено такое дисциплинарное взыскание как *увольнение в связи с утратой доверия*. Как справедливо отмечает С.Е. Чаннов, законодательство о большинстве видов государственной и муниципальной службе не предусматривает четкого и однозначного запрета на прием на службу лиц, уволенных в связи с утратой доверия¹⁵. Так, например, согласно п. 10 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом, Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами. Таким образом, в данном случае законодатель увязал утрату доверия с взаимоотношениям гражданского служащего с конкретным представителем нанимателя. В результате, как справедливо отмечает Р.С. Соколин, «проблема заключается в том, что, в отличие от уголовного наказания, которое влечет судимость, и административного наказания дисциплинарное взыскание отражается на статусе лица лишь до тех пор, пока оно состоит в служебных (трудовых) отношениях. Как только лицо увольняется с государственной службы, эти отношения прекращаются, утрата доверия перестает быть частью правового статуса лица»¹⁶.

Соответственно, при желании руководители государственных органов могут и в настоящее время принимать на службу совершивших коррупционные правонарушения лиц. Таким образом, в настоящее время реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, носит чисто информационный характер. Однако и эта его функция, по сути, не так уж и значима – поскольку запись об основаниях увольнения вносится в трудовую книжку – в подавляющем большинстве случаев об увольнении кандидата на должность в связи с утратой доверия можно узнать из нее. Хотя, конечно, лицом, уволенным в связи с утратой доверия, могут быть предприняты меры по сокрытию информации об этом, например, путем «утраты» трудовой книжки (либо даже представления поддельной трудовой книжки). В таком случае, разумеется, использование информации, размещенной на портале государственной службы, будет для кадровых служб более удобным, чем выяснение оснований увольнения путем установления предыдущего места работы (службы) соискателя вакантной должности и направления туда запроса об основаниях увольнения¹⁷.

Представляется, что для решения проблемы недопуска на государственную службу лиц, к которым применено такое дисциплинарное взыскание как увольнение в связи с утратой доверия, необходимо внести изменение в законодательство, предусмотрев ограничение при поступлении на государственную службу таких лиц.

Ещё одной проблемой, требующей решения, является применение информационных технологий в подготовке государственных служащих. Кроме основного профессионального образования государственные гражданские служащие получают дополнительное профессиональное образование, которое включает профессиональную переподготовку и повышение квалификации¹⁸. В ходе выполнения государственного заказа происходит получение дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих за счет бюджетных ассигнований¹⁹.

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (п. 1 ст. 62, п. 2 ч. 1 ст. 31) выделяется четыре основания для направления гражданского служащего на дополнительное профессиональное образование:

1) назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в по-

рядке должностного роста на конкурсной основе;

2) включение гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе;

3) результаты аттестации гражданского служащего;

4) назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случае сокращения должностей гражданской службы или упразднения государственного органа.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных гражданских служащих могут осуществляться с отрывом и без отрыва (вечерние группы) от служебной деятельности²⁰. Кроме того, допускается электронное обучение и применение дистанционных образовательных программ.

Дистанционное обучение – инновационная форма образования, которая сравнительно недавно стала распространяться в России. Учитывая недостаточность финансирования ввиду экономии бюджетных средств, а также то, что руководство, как правило, неохотно отпускает на обучение своих сотрудников ввиду больших объёмов работы и сокращения персонала, дистанционное обучение государственных гражданских служащих с использованием информационных технологий позволит сократить сроки обучения и обеспечить образовательный процесс людей без отрыва от служебной деятельности, кроме того, сэкономить бюджетные средства.

Несомненно, дистанционное обучение требует от гражданских служащих высокой степени самоорганизации и мотивации, однако, в условиях стремительного развития информационных технологий и информационной культуры общества именно дистанционное обучение должно стать приоритетным направлением развития системы обучения гражданских служащих, что позволит реализовать принцип непрерывности их обучения, закреплённый в законодательстве о гражданской службе²¹. Кроме того, без должного психолого-педагогического, методического и программно-технического обеспечения²² дистанционное образование государственных гражданских служащих будет малоэффективным.

Проведённый анализ использования информационных технологий, связанных с их внедрением в кадровую работу на государственной гражданской службе, показал, что их применение повышает прозрачность механизмов поступления на гражданскую службу, оптимизирует проведение конкурсных процедур,

способствует противодействию коррупции в системе государственной службы, позволяет экономить бюджетные средства. Вместе с тем, можно констатировать, что в настоящее время не обеспечен должный механизм использования информационных технологий на государственной гражданской службе, о чём свидетельствуют выявленные проблемы, требующие незамедлительного решения.

¹ Постановление Правительства РФ от 3 марта 2017 г. № 256 (ред. от 05.03.2018) «О федеральной государственной информационной системе «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 11. Ст. 1573; 2018. № 12. Ст. 1677.

² Портал в цифрах // Портал госслужбы и управленческих кадров [Электронный ресурс]. URL: <https://gossluzhba.gov.ru/Page/Index/Portalvcifrah> (Дата обращения: 01.10.2018).

³ Резерв кадров // Портал госслужбы и управленческих кадров [Электронный ресурс]. URL: <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv> (Дата обращения: 01.10.2018).

⁴ Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 423-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования государственных информационных систем на государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 1 (Часть I). Ст. 7.

⁵ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2018. № 32 (ч. 1). Ст. 5100.

⁶ СЗ РФ. 2018. № 12. Ст. 1677.

⁷ См., например: Постановление Правительства Амурской области от 10 октября 2018 № 488 «О создании государственной информационной системы в области государственной гражданской службы Амурской области» [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 16.10.2018 (Дата обращения: 20.10.2018); Постановление Губернатора Ставропольского края от 10 апреля 2018 г. № 118 (ред. от 11.05.2018) «О государственной информационной системе в области государственной гражданской службы Ставропольского края» [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края www.pravo.stavregion.ru, 11.04.2018 (Дата обращения: 23.09.2018) и др.

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2014 г. № 2769-р «Об утверждении Концеп-

ции региональной информатизации» // СЗ РФ. 2015. № 2. Ст. 544.

⁹ См.: Указ Президента РФ от 10 сентября 2017 г. № 419 «О внесении изменений в Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112, и Положение о кадровом резерве федерального государственного органа, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2017 г. № 96 // СЗ РФ. 2017. № 37. Ст. 5506.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 5 марта 2018 г. № 227 «О некоторых мерах по внедрению информационных технологий в кадровую работу на государственной гражданской службе Российской Федерации» (вместе с «Правилами представления документов в электронном виде кандидатом для участия в конкурсах на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв федерального государственного органа», «Правилами автоматизированной проверки сведений, представленных в электронном виде кандидатом для участия в конкурсах на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв федерального государственного органа») // СЗ РФ. 2018. № 12. Ст. 1677.

¹¹ СЗ РФ. 2017. № 27. Ст. 3929.

¹² СЗ РФ. 2018. № 1 (Ч. I). Ст. 7.

¹³ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; 2018. № 24. Ст. 3400.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 5 марта 2018 г. № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия» (вместе с «Положением о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия») // СЗ РФ. 2018. № 12. Ст. 1678.

¹⁵ Чаннов С.Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и

муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 59-69.

¹⁶ Сорокин Р.С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 107.

¹⁷ Чаннов С.Е. Использование государственных информационных систем в управлении государственной и муниципальной службой // Современные концепции административного права и процесса: материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Москва, РАНХиГС, 29 сентября 2017 г.) / отв. ред. О.В. Гречкина. Челябинск. 2017. С. 129.

¹⁸ См.: п. 1 ст. 62, п. 2 ч. 1 ст. 31 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹⁹ О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 № 1474 (ред. от 08.03.2015) // СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 203 (пп. а п. 2).

²⁰ Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 6 мая 2008 № 362 (ред. от 02.06.2016) // СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2194 (п. 2, ч. 1).

²¹ См.: п. 2 ст. 62 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

²² Латышев В.Л.. Применение информационных технологий в подготовке государственных служащих [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/primenenie-informatsionnyh-tehnologiy-v-podgotovke-gosudarstvennyh-sluzhaschih>