

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
КОНКУРСА НА ЗАМЕЩЕНИЕ ДОЛЖНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ:
ВЫСТУПЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ «КРУГЛОГО СТОЛА»*****В. Ш. Шайхатдинов****

Я очень рад приветствовать всех вас на нашем «круглом столе». Поясню, почему именно Уральская государственная юридическая академия, в частности кафедра социального права, государственной и муниципальной службы, выступила наряду с Главным управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Свердловской области организатором «круглого стола».

Для начала хотелось бы несколько слов сказать о себе. В прошлом я практик, в течение шести лет был начальником отдела в Министерстве социального обеспечения Башкирии. Затем работал в Свердловском юридическом институте, где прошел путь от преподавателя до заведующего кафедрой, декана факультета и проректора. Постоянно взаимодействовал с государственными и муниципальными органами — «потребителями» наших выпускников, а также с государственными и муниципальными служащими как слушателями наших курсов дополнительного образования. Затем я перешел на работу в Уральскую академию государственной службы, где более десяти лет был заведующим кафедрой социального права. Там же трудились присутствующая здесь С. А. Иванова, кандидат юридических наук, доцент З. С. Гафаров, который, к сожалению, безвременно скончался. Мы втроем плотно занимались вопросами государственной и муниципальной службы.

Так, мы преподавали учебную дисциплину «Правовое регулирование труда и социальной защиты государственных и муниципальных служащих». В то время в УрАГС училось много государственных служащих федерального и регионального уровней, депутатов различных уровней, глав муниципальных образований, муниципальных служащих. В настоящее время дисциплина «Право государственной и муниципальной службы» преподается в УрГЮА, в других юридических вузах ее нет.

Кроме того, мы занимались научно-исследовательской работой в данной сфере. По заказу Российской академии государственной службы при Президенте РФ (РАГС) мы выполнили два научно-исследовательских проекта по темам «Правовое регулирование государственной службы в субъектах Российской Федерации» и «Правовое регулирование федеральной государственной службы». Также мы подготовили электронный учебник по государственной и муниципальной службе и учебное пособие «Правовое регулирование труда и социальной защиты государственных служащих субъектов Российской Федерации» (1998 г.). Эта работа потребовала тесного сотрудничества с Администрацией Президента РФ и, естественно, с РАГС.

С. А. Иванова в 2002 г. защитила кандидатскую диссертацию на тему «Правовое регулирование трудовых отношений государственных служащих», а затем опубликовала монографию на эту же тему.

* «Круглый стол» прошел в УрГЮА 19 февраля 2014 г. Подробнее см.: *Иванова С. А.* Актуальные проблемы правового регулирования конкурса на замещение должности государственной гражданской службы Российской Федерации и пути их решения: обзор «круглого стола» // Электрон. прил. к «Рос. юрид. журн.». 2014. № 3.

** Шайхатдинов Владимир Шамильевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой социального права, государственной и муниципальной службы Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург). E-mail: sea001@usla.ru.

Мы также участвовали в подготовке проектов ряда федеральных законов по вопросам государственной службы, для чего неоднократно выезжали на заседания Государственной Думы РФ. С. А. Иванова принимала участие в работе «круглых столов» по проблемам практики применения законодательства о государственной службе, организованных Государственной Думой РФ.

Мы активно сотрудничали с учебными заведениями Франции и Германии, где готовят государственных служащих. Выезжали в эти страны, проводили совместные семинары. Так, по итогам сотрудничества с Региональным институтом администрации (Метц, Франция) было выпущено совместное издание «Правовое регулирование труда государственных служащих в России и Франции».

Мы взаимодействовали с Конституционным Судом РФ, Министерством труда и социальной защиты РФ, Министерством юстиции РФ, Аппаратом Полномочного представителя Президента РФ в Уральском федеральном округе, органами государственной власти Свердловской, Пермской, Курганской, Тюменской, Челябинской областей, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов и органами местного самоуправления Екатеринбурга, Сургута, Магнитогорска, Челябинска и др.

Нами разработано немало законопроектов по вопросам государственной и муниципальной службы для субъектов Российской Федерации.

Наконец, мы подготовили и провели ряд научно-практических семинаров и «круглых столов» как на базе УрАГС, так и на базе государственных органов субъектов Российской Федерации, в том числе УрФО. Также нами опубликовано значительное количество научных и научно-практических статей по вопросам государственной и муниципальной службы.

Став в 2002 г. сотрудниками УрГЮА, мы с С. А. Ивановой продолжили работу, начатую в УрАГС. К нам присоединились и другие преподаватели: кандидат юридических наук, доцент В. П. Миронов, имеющий большой опыт государственно-правовой работы, кандидат юридических наук, доцент А. В. Гусев, бывший Председатель Уставного Суда Свердловской области. В 2005 г. А. В. Гусев выпустил монографию «Российская государственная служба: проблемы правового регулирования», а в 2009 г. защитил докторскую диссертацию на эту тему. Позднее на нашей кафедре появились молодые преподаватели: кандидаты юридических наук, доценты И. В. Григорьев, А. С. Кузеванов, И. Н. Плешакова (присутствующие здесь), А. В. Медведев. Среди совместителей следует назвать судью Областного суда, кандидата юридических наук, доцента А. С. Васильеву, начальника Управления по взаимодействию с Законодательным Собранием Свердловской области и ведению регистра муниципальных актов Правительства Свердловской области, кандидата юридических наук С. В. Наймушина, начальника юридического отдела Министерства социальной политики Свердловской области, кандидата юридических наук Л. Н. Шипулину. Они также занимаются вопросами государственной службы.

В 2011 г. в УрГЮА вышло наше учебное пособие «Право государственной и муниципальной службы». В 2013 г. это же пособие, переработанное и дополненное, опубликовано в московском издательстве «Проспект».

В последние годы наша кафедра много сделала для подготовки магистров. На базе кафедры было открыто магистерское направление «Правовое обеспечение социальной деятельности и публичной службы». Преподаватели кафедры разработали значительное количество учебно-методических материалов, что потребовало немало усилий и времени. На этом направлении преподаются такие дисциплины, как «Правовое регулирование государственной гражданской службы», «Правовое регулирование муниципальной службы», «Правовое регулирование военной службы», «Правовое регулирование правоохранительной службы», «Социальная защита лиц, замещающих государственные и муниципальные должности», «Социальная защита государственных

и муниципальных служащих», «Особенности прохождения государственной службы в отдельных государственных органах», «Организационно-правовые вопросы борьбы с коррупцией на государственной и муниципальной службе», «Медицинское право», «Проблемы правового регулирования занятости населения» и др.

Остановлюсь на некоторых вопросах.

1. О магистратуре. Несмотря на то что наше магистерское направление предназначено для обучения государственных и муниципальных служащих, а также лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, интереса к нему эти лица не проявляют, и направление под угрозой закрытия. Причин отсутствия интереса несколько. Назову лишь одну. До сих пор в нашей стране нет перечня должностей, которые могут замещать только выпускники-магистры. Кроме того, в ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ (далее — ФЗ № 79) указано, что в число квалификационных требований к кандидатам на должности гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» всех групп, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп входит наличие высшего профессионального образования, т. е. любого высшего. Очевидно, поэтому многие специалисты признают, что эффективность государственного и муниципального управления в России невысока. Но федеральные власти начинают это понимать. Так, в ст. 12 ФЗ № 79 Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ внесено дополнительное квалификационное требование к должностям гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» о наличии среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности. Согласно п. 1 Указа Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1137 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих»² (в ред. от 15 ноября 2013 г.) граждане, имеющие дипломы специалиста или магистра с отличием, в течение трех лет со дня выдачи диплома могут претендовать на замещение ведущих должностей государственной гражданской службы, имея, как минимум, один год стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажа работы по специальности. Как известно, от остальных претендентов требуется наличие не менее двух лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее четырех лет стажа работы по специальности. Кроме того, ст. 12 ФЗ № 79 планируется дополнить требованием о наличии у служащих образования, соответствующего направлению их деятельности, а также положением о преимуществе претендентов, имеющих дипломы магистра.

Пока готовятся эти изменения, призываю государственные и муниципальные органы к более тесному сотрудничеству с УрГЮА, в том числе в плане подготовки магистров по направлению нашей кафедры. Надо учитывать, что законодательство о государственной и муниципальной службе чрезвычайно сложно и противоречиво. Чтобы профессионально применять его, необходимо получить не только юридическое образование, но и упомянутую магистерскую специализацию.

2. О правовом статусе работников прокуратуры. Из содержания Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»³ (далее — Закон о прокуратуре) и соответствующих подзаконных актов невозможно установить правовой статус заместителей Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов РФ и их заместителей, прокуроров районов и городов и их заместителей. Весьма противоречивы положения ст. 40 Закона о прокуратуре. С одной стороны, в ней установлено, что прокурорские работники явля-

¹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² Там же. 2005. № 40. Ст. 4017.

³ Там же. 1995. № 47. Ст. 4472.

ются федеральными государственными служащими, с другой стороны, утверждается, что трудовые (а не служебные) отношения работников органов и учреждений прокуратуры регулируются законодательством о труде и законодательством о государственной службе с учетом особенностей, предусмотренных данным Законом. Кроме того, в п. 3 ст. 40¹ Закона о прокуратуре указано, что лица принимаются на службу в органы и учреждения прокуратуры на условиях трудового договора, заключаемого на неопределенный срок или на срок не более пяти лет. Между тем работники прокуратуры (за исключением тех, чей статус до сих пор не определен) – это федеральные государственные гражданские служащие. Следовательно, согласно ст. 23 ФЗ № 79 с ними заключается служебный контракт, который Трудовым кодексом не регулируется. К тому же в соответствии со ст. 73 ФЗ № 79 нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной Федеральным законом. Этой теме посвящена моя статья «О некоторых вопросах правового регулирования государственной службы в органах прокуратуры и Следственного комитета РФ»¹.

3. О срочных трудовых договорах на муниципальной службе. К сожалению, нередко заместители глав муниципального образования, другие должностные лица – муниципальные служащие назначаются на должности на основании срочного трудового договора, заключенного на срок полномочий глав муниципальных образований. Это грубое нарушение законодательства о труде и муниципальной службе. Подробнее с темой можно ознакомиться в моей статье «О срочных трудовых договорах на муниципальной службе»².

Библиография

О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79 // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих: Указ Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1137 (в ред. от 15 ноября 2013 г.) // СЗ РФ. 2005. № 40. Ст. 4017.

О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 № 2202-1// СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

И. П. Гирин*

Вопросы, связанные с применением правовых норм, регулирующих организацию и проведение конкурса на замещение должности федеральной государственной гражданской службы, актуальны и для Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Свердловской области. Так, в 2013 г. в Главном управлении было проведено восемь конкурсов на замещение вакантных должностей. По результатам конкурса на государственную гражданскую службу принято 12 человек.

Кадровые службы, чья работа регулируется ФЗ № 79, сталкиваются с проблемами применения этого Закона, в частности с противоречием его норм отдельным статьям Трудового кодекса РФ.

Остановлюсь на некоторых из них.

Первая проблема связана с выполнением п. 20 Положения о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 (далее – Указ

¹ Рос. юрид. журн. 2012. № 3.

² Там же. 2013. № 5.

* Гирин Игорь Петрович – начальник отдела государственной службы и кадров Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Свердловской области (Екатеринбург). E-mail: sea001@usla.ru.

№ 112), в соответствии с которым требуется проводить заседание конкурсной комиссии при наличии не менее двух кандидатов. Об этой проблеме говорила С. А. Иванова. Обеспечить выполнение названного требования сложно по ряду причин.

Во-первых, нелегко подобрать на вакантную должность не менее двух кандидатов, так как на рынке труда федеральная государственная гражданская служба неконкурентоспособна ввиду незначительного размера денежного содержания (в 2013 г. среднемесячное денежное содержание гражданских служащих Свердловской области составило 28 000 руб., гражданских служащих в Главном управлении – 13 000 руб.).

Во-вторых, оформление документов при поступлении на государственную гражданскую службу, в том числе проверка достоверности представленных претендентом сведений, занимает по закону не менее 36 дней (21 день – срок, в течение которого со дня объявления конкурса можно подавать документы; 15 дней – срок, не позднее которого необходимо уведомить кандидатов о проведении второго этапа конкурса). Такой длительный срок оформления отталкивает кандидатов.

Бывает, что после оформления всех необходимых документов остается один кандидат, который желает работать в государственном органе и соответствует всем предъявляемым требованиям, в том числе квалификационным. Тем не менее в силу п. 20 Указа № 112 конкурсная комиссия не вправе проводить заседание, что исключает прием кандидата на государственную гражданскую службу. В связи с этим в 2013 г. в Главном управлении не состоялось два объявленных конкурса на замещение вакантных должностей гражданской службы.

В подобных ситуациях кандидату предлагается другая должность (в том числе временная), для замещения которой не требуется проведение процедуры конкурсного отбора, или рассматривается вопрос о включении его в кадровый резерв. Однако это не всегда соответствует желанию кандидата.

Таким образом, государственный орган теряет подходящего кандидата и одновременно нарушается конституционное право гражданина на труд.

Федеральная гражданская служба в плане отбора кандидатов значительно уступает другим видам государственной службы. Так, при приеме на работу в МЧС, полицию отсутствует требование о наличии не менее двух кандидатов на вакантную должность. Достаточно, чтобы кандидат прошел необходимую процедуру оформления и соответствовал предъявляемым требованиям.

Вторая проблема касается применения ст. 35 ФЗ № 79 «Расторжение срочного служебного контракта». Она связана с ситуацией, когда гражданский служащий, который замещает должность на условиях служебного контракта, заключенного на неопределенный срок, берет отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет; на период его отсутствия принимается другой гражданский служащий, в соответствии с п. 2 ч. 4 ст. 25 ФЗ № 79 («Срок действия служебного контракта») с ним заключается срочный служебный контракт. При этом согласно п. 3 ч. 2 ст. 22 ФЗ № 79 конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы не проводится. При выходе гражданского служащего из отпуска по уходу за ребенком (в том числе досрочном) действие служебного контракта другого гражданского служащего прекращается на основании п. 2 ч. 1 ст. 33 ФЗ № 79 и он подлежит увольнению с гражданской службы в порядке, предусмотренном ст. 35 ФЗ № 79.

Однако может возникнуть ситуация, когда гражданский служащий после окончания отпуска по уходу за ребенком решает на работу не выходить и уволиться. Как в этом случае поступить с гражданским служащим, принятым на условиях срочного служебного контракта? На основании п. 3 ст. 35 ФЗ № 79 его уволить нельзя, поскольку соответствующий гражданский служащий не вышел на работу (гражданскую службу). Можно ли считать должность гражданской службы вакантной, если гражданский служащий, заключивший срочный служебный контракт, продолжает работу и ни одна из сторон

не потребовала расторжения служебного контракта? Ведь если должность гражданской службы не вакантна, то объявлять конкурс нельзя.

К сожалению, ФЗ № 79 эту ситуацию не регулирует.

Я считаю, ответ содержится в ч. 4 ст. 58 ТК РФ («Срок трудового договора»): «В случае, когда ни одна из сторон не потребовала расторжения срочного трудового договора в связи с истечением срока его действия и работник продолжает работу после истечения срока действия трудового договора, условие о срочном характере трудового договора утрачивает силу и трудовой договор считается заключенным на неопределенный срок». В то же время в ст. 25 («Срок действия служебного контракта») ФЗ № 79 подобная норма не предусмотрена. Как быть? Учитывая, что приведенный пример не урегулирован ФЗ № 79, полагаю, что в данном случае в соответствии со ст. 73 ФЗ № 79 необходимо руководствоваться Трудовым кодексом РФ. Однако при использовании ч. 4 ст. 58 ТК РФ получается, что, с одной стороны, соблюдены права гражданского служащего, а с другой – нарушены требования ст. 22 ФЗ № 79, которая предусматривает поступление на гражданскую службу по результатам конкурса.

Следующая проблема имеет отношение к п. 5 ч. 1 ст. 33 ФЗ № 79, который содержит требование о проведении конкурса в связи с переводом гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида.

Статья 33 ФЗ № 79 предполагает увольнение служащего с гражданской службы, однако не гарантирует поступление его в другой государственный орган или на государственную службу иного вида, так как замещение вакантной должности должно проходить на общих основаниях, т. е. по конкурсу (за исключением случаев, когда конкурс не проводится). Это противоречит ч. 4 ст. 64 ТК РФ, где сказано: «Запрещается отказывать в заключении трудового договора работникам, приглашенным в письменной форме на работу в порядке перевода от другого работодателя, в течение одного месяца со дня увольнения с прежнего места работы». Очевидно, в силу ст. 73 ФЗ № 79 такое право возникает и у гражданского служащего. В данном случае к отношению, связанному с трудоустройством гражданина на гражданскую службу «...в части, не урегулированной настоящим Федеральным законом», должны применяться общие нормы ТК РФ, однако с учетом особенностей, предусмотренных ФЗ № 79, в данном случае – ст. 22.