

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему «Правовое регулирование поступления на государственную гражданскую службу РФ»

Студент

А.С. Даниленкова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.э.н., доцент, В.Ю. Моисеева

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

Аннотация

Актуальность темы настоящего исследования. Актуальность исследования обусловлена высокой ролью государственных служащих в функционировании и управлении широким спектром общественных сфер жизни общества, которые находятся в государственном ведении. Также об актуальности говорит политико-правовая необходимость совершенствования организационных и правовых основ системы государственной службы РФ. К государственным служащим предъявляются высокие требования, исходя из назначения их вида деятельности, и поэтому вопросы поступления на государственную службу, правовое регулирование процедур, сопровождающих этот процесс, весьма злободневны. Это подтверждается и постоянной существующей научной дискуссией по данному вопросу.

Цели и задачи исследования. Проведение комплексного теоретико-практического анализа основных положений и проблем в реализации норм, регулирующих поступление на государственную службу.

Источники исследования. Работа написана на основании обширного круга источников, среди которых основное значение имеет Конституция Российской Федерации, федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации». Работа написана на основе 61 источника.

Структура и объём работы. Работа состоит из введения, двух глав, подразделённых на пять параграфов, заключения, библиографического списка. Объём работы в целом составляет 79 страниц.

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Правовая характеристика общих условий поступления на государственную службу	7
1.1 История формирования порядка поступления на государственную службу в России	7
1.2 Понятие, система и виды государственной службы РФ.....	12
1.3 Правовое регулирование условий поступления на государственную службу	21
Глава 2 Порядок поступления на государственную службу	33
2.1 Понятие и правовое регулирование конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы.....	33
2.2 Правовое регулирование заключения служебного контракта	48
Заключение	67
Список используемой литературы и используемых источников.....	71

Введение

Российское государство в последнее десятилетие переживает кризис государственной службы, которая после 2013 года не имеет нормативно утвержденной стратегии развития на длительный период. Одной из основных проблем является отсутствие единства системы государственной службы. Необходимо осуществлять реформирование системы государственной службы, которое должно стать продолжением общего процесса совершенствования механизма государственного управления России.

Роль государственных чиновников в истории российского государства была и позитивной и негативной, но всегда заметной. Их непосредственная деятельность оказывала и оказывает прямое влияние на жизнь граждан.

Смысл и миссия государственной службы состоит в служении народу своего государства. На это указал в своем Послании в 2020 году Президент РФ. Получить конкретный результат в виде улучшения той или иной сферы жизни населения – это именно та прямая цель, к которой должны стремиться чиновники в своей деятельности, максимально эффективно исполняя служебные обязанности [7, с. 55].

Актуальность данной темы работы обусловлена, кроме названной политико-правовой необходимости совершенствования организационных и правовых основ системы государственной службы РФ, также и постоянной научной дискуссией по данному вопросу. Исследования ученых, посвящены выявлению теоретических и практических проблем реализации государственной службы РФ, а также предложениям по совершенствованию нормативной базы данных правоотношений. Относительно заявленной темы исследования, можно сказать, что правила и порядок поступления на государственную службу, включая моменты прохождения по конкурсному отбору, а также путь заключения срочного служебного контракта нуждаются в нормативном совершенствовании. Особого внимания заслуживают

процедуры, сопровождающие конкурсный отбор (собеседование, тестирование и т.д.).

Предметом данного исследования являются общественные правоотношения по реализации конституционного права граждан на доступ к государственной службе, конкретизированные на этапе поступления на государственную службу.

Объектом исследования являются институт государственной службы, порядок и правовое регулирование поступления на государственную службу.

Цель данного исследования – проведение комплексного теоретико-практического анализа основных положений и проблем в реализации норм, регулирующих поступление на государственную службу.

В соответствии с поставленной целью, задачами данной работы являются:

- изучение истории формирования порядка поступления на государственную службу в России;
- определение понятия, системы и видов государственной службы РФ;
- анализ правового регулирования условий поступления на государственную службу;
- изучение понятия и правового регулирования конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы;
- рассмотрение вопросов правового регулирования заключения служебного контракта.

При работе над исследованием использовались общенаучные методы, такие как исторический метод, анализ, синтез, сравнение, а также один из видов частно-научного правового метода – формально-юридический метод (в виде использования нормативно-правовой базы).

Научной базой исследования послужили комментарии, монографии, научные статьи таких авторов, как: А.О. Далгатова, Ю.В. Войтович,

И.С. Алексеева, В.В. Черепанов, Н.А. Боброва, Н.В. Кулаженкова, Т.А. Калининкова, С.А. Иванова, И.К. Харитонов, Ю.Н. Стариков, В.Б. Башуров, И.А. Косицин и др.

Нормативно-правовую основу работы составили нормы Конституции РФ, федеральных законов от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Трудового кодекса РФ, других законов и подзаконных актов.

Структура выпускной работы состоит из введения, двух глав, разделенных на пять параграфов, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Правовая характеристика общих условий поступления на государственную службу

1.1 История формирования порядка поступления на государственную службу в России

Во все времена общество не могло обходиться без государственных служащих, независимо от этапа развития, государственного устройства и политического режима. Государственная служба берет свое начало еще с древнего Рима, хотя основательное закрепление получила в период становления капитализма. Еще Аристотель писал о государственных служащих: «Монархи вынуждены прибегать к помощи многих глаз, ушей, рук и ног, делая соучастниками своей власти людей, сочувствующих их правлению и лично расположенных к ним». Иначе говоря, правителям были необходимы в своей работе люди, которые позже стали называться аппаратными работниками [14, с. 3].

На Руси князь в своем правлении опирался на дружину, которая обеспечивала не только безопасность государства, но также решала различные вопросы государственного характера. В составе дружины были писцы, тиуны, которые служили при дворе и вирники, занимавшиеся сборами налогов. На тот период не существовало такого понятия как «государственная служба», такие люди именовались «служилыми». За свою службу в XI – XII вв. дружинники получали «кормление» и вотчины в управление, поэтому в собственности они не нуждались. Дружина состояла в основном из бояр и дворян. Безусловно, в этом период государственной службы вряд ли можно говорить о формировании процесса поступления на государственную службу, поскольку как таковые эти вопросы ничем не регламентировались.

Позже, уже на этапе становления централизованного российского государства и укрепления самодержавия, вассалитет постепенно искоренился

и на смену ему пришло такое понятие как подданство. Был создан государев двор, прототип государственного аппарата, при котором все еще были служилые люди. На государеву службу преимущественно привлекались высшие слои населения – бояре, при этом обращали внимание на знатность рода и его древность.

Самые большие успехи в становлении государственной службы были сделаны в XVII – XVIII вв., когда сословно – представительная монархия была заменена на абсолютную. Вся система управления в государстве была рационализирована и более-менее упорядочена, в чем имеется немалая заслуга Петра I. В частности, он ликвидировал сословно – представительные органы, а позже, 24 января 1722 г. был принят «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных». Указанный акт стал основой для государственной службы, в нем фактически личность государя была отделена от государства. Поэтому многие исследователи отсчитывают начало становления государственной службы именно с этой даты [10, с. 25].

Табель устанавливал не только порядок прохождения службы, но и всю систему гражданских, военных, и придворных чинов, регулировал последовательность чиновничества. Табель устанавливал, что единственным способом получения чина являлась государственная служба. Благодаря табелю, вопросы поступления на службу впервые были урегулированы документально. Осталось неизменным то, что предпочтение в государственной службе отдавалось дворянам, потому что помогать в управлении должны люди образованные и не бедные. Им не только представлялись льготы при поступлении на службу, но и более быстрое продвижение по рангам. Вместе с тем, в табель устанавливал возможность поступления на службу и других людей, принадлежащих к иным свободным сословиям. Это скорее была вынужденная мера, и изначально на практике реализовывалась крайне редко. Позже, по мере увеличения гражданских должностей стало понятно, что к службе необходимо привлекать не только дворян. Делался акцент и на образовании претендентов на прохождение

службы: молодые люди, освоившие курс наук в кадетском шляхетском корпусе и в университете, имели преимущественное право назначаться сразу не только в XIV класс, но и в более высокие обер-офицерские чины [9, с. 75].

Очень важным этапом в становлении законодательства, регулирующего вопросы поступления на государственную службу, является XIX и начало XX века. Уже тогда право государственной службы считалась самостоятельной отраслью публичного права Российской империи, которая строилась на основе законной власти подчинения государственно – служебных отношений, ответственности, назначения на службу от правительства, ранжирования исходя из выслуги лет. Что самое важное, именно в XX веке был установлен принцип свободного доступа к государственной службе всех русских подданных неподатных сословий.

Нельзя не упомянуть про Александра I, который продолжил развивать государственную службу, сделав ее четкой и разветвленной. Он также стремился добиться того, чтобы в управлении участвовали лишь грамотные и образованные люди, в этих целях в 1809 г. был принят Указ «О правилах производства в чины по государственной службе и об испытаниях в науках для производства в коллежские асессоры и статские советники».

Следующий за ним правитель, Николай I, занялся кодификацией актов о государственной службе, вследствие чего был принят «Устав о службе гражданской», регламентирующий вопросы прохождения службы и правовой статус служащих. В составлении этого акта огромную роль сыграл М. М. Сперанский.

Важно отметить, что на службу принимали лишь после того, как были проверены все установленные цензы: пол, возраст, образование, сословие и подданство. Иностранцам было запрещено поступать на службу за одним исключением – они могли занимать должности, связанные с наукой, искусством и преподаванием. Устав запрещал принимать на службу женщин и священнослужителей, при этом возраст для начала службы мужчины должен был быть более шестнадцати лет. Чиновниками 10 класса

становились с самого начала службы лица, окончившие университет с ученой степенью кандидата. Если же лицо имело степень магистра, то оно становилось чиновником 9 класса. Особо отмечалось в уставе, что лицо, запятнавшее свою гражданскую честь, на службу не принимается (например, преследование по суду).

Доступ к службе для бывших податных сословий фактически был закрыт, но, тем не менее, так как государственная служба не считалась достойным видом деятельности среди дворянства, уже после второй половины XIX века она стала доступна и для лиц недворянского происхождения [15, с. 115].

Николай II же фактически уравнивал всех лиц в праве поступления на государственную службу, установив единый уровень образования, независимо от знатности и рода.

В советский период система государственной службы имела определённые специфические черты: все лица, работавшие в государственных организациях и учреждениях, считались государственными служащими, публично – правовой природы как таковой у нее не было, она была полностью подчинена партийной службе. Поэтому о правовых основах поступления на государственную службу в данный период говорить не приходится. Лишь в 90-е года Россия стала приближаться к современному пониманию государственной службы. Постепенно институт государственной службы становился самостоятельным.

Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» впервые устанавливал единые требования поступления на федеральную государственную службу: возраст не моложе 18 лет и не старше 60 лет. Кандидат не должен быть недееспособным или ограниченно дееспособным, лишённым судом права занимать определенные должности, иметь заболевания, не позволяющие исполнять полномочия; близкого родства и свойства с государственным служащим, если имеет место подконтрольность или соподчиненность одному

из них другому. В 1995 г. в связи с принятием Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» данные требования были дополнены необходимостью владения государственным языком и наличия профессионального образования. Перечень ограничений при принятии на государственную службу так же был дополнен. Лицо, отказавшееся оформлять процедуру допуска к сведениям, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по государственной должности государственной службы, на которую претендует гражданин, связано с использованием таких сведений, не может быть принято на государственную службу. Препятствием к поступлению на государственную службу было признано наличие иностранного гражданства. Кроме того, был закреплен перечень документов, необходимых для поступления [33].

Принятый в 2003 г. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», как известно, вопросы поступления на государственную службу подробно не регламентирует. Ст. 12 затрагивает вопросы поступления на государственную службу, ее прохождения и прекращения. В частности, установлено, что на государственную службу по контракту вправе поступать граждане, владеющие государственным языком Российской Федерации и достигшие возраста, установленного федеральным законом о виде государственной службы для прохождения государственной службы данного вида. Кроме того, уточнено, что Федеральным законом о виде государственной службы или законом субъекта могут быть предусмотрены дополнительные требования к гражданам, поступающим на государственную гражданскую службу.

Порядок поступления на гражданскую службу был закреплен Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Соответственно, с данного момента берет начало формирование современной модели поступления на государственную гражданскую службу,

анализу которой отведется основное внимание в последующих разделах работы.

В законодательстве о государственной службе не дается определение понятия поступления на государственную службу. Кроме того, в юридической литературе также не уделено этому должного внимания. Тем не менее, проанализировав действующее законодательство, проследив исторический процесс формирования порядка поступления на государственную службу, можно сделать вывод, что порядок поступления на государственную службу представляет собой сложный процесс или процедуру замещения должностей на государственной службе, с помощью одного из законодательно установленных организационно – правовых способов: конкурса или назначения на должность.

Таким образом, история формирования порядка поступления на государственную службу в России берет свое начало со времен становления централизованного государства, хотя предпосылки возникали еще с XI в., когда дружинники князя назывались «служилыми людьми». Более полное официальное оформление данный процесс получил в период правления Петра Великого путем принятия «Табеля о рангах всех чинов воинских, статских и придворных». В нем были установлены требования к образованию и сословию. Основой современной модели института поступления на государственную гражданскую службу является Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» от 22.12.1993.

1.2 Понятие, система и виды государственной службы РФ

Государственная служба призвана обеспечить реализацию основных функций государства, исполнение которых возлагается на государственных служащих, находящихся на службе в органах публичной власти [4, с. 44]. Следует отметить, что в научной литературе не существует единого подхода

к определению понятия «государственная служба». Характерными определениями термина «государственная служба» являются [60, с. 45]:

- инструмент и технология государственного управления, реализации функций государства;
- механизм формирования, реализации и совершенствования институтов государственной власти и управления;
- публичный институт реализации государственной власти;
- система государственных органов, имеющих служащих для выполнения государственных задач;
- единство правового, социального и организационного институтов, регулирующих осуществление государственной власти;
- способ и форма реализации связей и отношений между государством, гражданским обществом и человеком;
- система юридически регулируемой деятельности и отношений служащих органов государственной власти по обеспечению и исполнению их полномочий;
- публично-правовое отношение между государством как работодателем и госслужащим как наемным работником;
- совокупность процессов и процедур государственно-служебных отношений;
- особый вид профессиональной, управленческой деятельности - административной или аппаратной.

Некоторые ученые под государственной службой понимают практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах [52, с. 113].

Е.Е. Коломоец отмечает, что государственная служба рассматривается и в широком, и в узком смысле. В первом случае под государственной службой следует понимать профессиональную деятельность граждан по обеспечению полномочий государства, его субъектов, органов власти и лиц,

замещающих должности непосредственного исполнения полномочий федеральных органов государства. В узком смысле под государственной службой следует понимать трудовую деятельность служащих, выполнение ими своих служебных обязанностей. Такой вид деятельности, как государственная служба, характеризуется властным характером и осуществляется государственными служащими [21, с. 35].

Вместе с тем государственная служба рассматривается как деятельность по выполнению в пределах полномочий прерогатив государственной власти и управления; совокупность правовых, социальных и организационных норм, правил, стандартов, традиций по реализации Конституции РФ и законов государства, его политических, экономических, социальных задач; публично-правовое отношение между государством и государственными служащими по поводу условий, методов и результатов служения государству и обществу.

Согласимся с И.С. Алексеевой в ее взгляде на понимание государственной службы, и перечислим основные направления, среди которых данная служба рассматривается, как:

- институт административного права (совокупность правовых норм), устанавливающий и регулирующий общественные отношения по поводу установления требований к государственным должностям государственной службы, определения содержания статуса государственного служащего, установления условий и порядка прохождения государственной службы, порядка прекращения прохождения государственной службы;
- профессиональную деятельность государственных служащих на государственных должностях, не являющихся выборными, с установленными полномочиями по решению вопросов местного значения, а также по обеспечению исполнения полномочий органов государственной власти;

- совокупность людей, находящихся на службе государства, исполняющих свои профессиональные обязанности на контрактной основе за соответствующее вознаграждение [4, с. 45].

Наиболее широким из представленных выше понятий является институт административного права, который охватывает собой понимание государственной службы и как вида деятельности, и как совокупности людей, замещающих должности государственной службы.

В недавнем прошлом, государственная служба определялась законодательно как профессиональная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Федерации.

В Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» государственная служба Российской Федерации определяется как профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Федерации; органов государственной власти субъектов Федерации, иных государственных органов субъектов Федерации; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституциями РФ, уставами, законами субъектов Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов [55].

Для современной организации государственной службы характерна ее принципиально новая система с видовой классификацией, установленная Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации». Отличие заключается в следующем. Ранее государственная служба структурировалась только по уровням - федеральный уровень и

уровень субъектов Федерации. Вместе с тем в настоящий момент она структурируется на три вида - правоохранительную, военную и гражданскую. При этом государственная гражданская служба подразделяется на два уровня – на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Федерации.

Военная [57] и правоохранительная службы наряду с государственной гражданской службой считаются видами федеральной государственной службы.

В соответствии с установленным делением государственной службы принимаются федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации о видах государственной службы, а также законодательные и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации о государственной гражданской службе этих субъектов.

По сравнению с Федеральным законом от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» введен новый термин «государственная гражданская служба», который отражает и введение нового института государственной гражданской службы в законодательную практику [2, с. 27].

В Конституции РФ не содержится такого понятия, как «государственная гражданская служба». В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы РФ» государственная гражданская служба является одним из видов «государственной службы», а потому является частным понятием по отношению к понятию «государственная служба», которая в соответствии с п. «т» ст. 71 Конституции РФ находится в исключительном ведении Российской Федерации.

Исключительное ведение подтверждается и нормативно закрепленной системой принципов, закрепленных в федеральных законах: о системе государственной службы (ст. 3) и о государственной гражданской службе (ст.

4). Данные принципы устанавливаются федеральным законодателем, едины и обязательны на всей территории РФ.

Данный момент исключительного ведения иногда не учитывается (намеренно или нет) при принятии нормативных актов, регулирующих отдельные моменты деятельности гражданской службы в субъектах Российской Федерации.

Так, заместитель прокурора Магаданской области обратился в суд с административным иском о признании не действующим со дня принятия Указа губернатора Магаданской области от 4 марта 2019 года № 58-у, которым утвержден Порядок выплаты ежемесячного денежного поощрения государственным гражданским служащим Магаданской области, устанавливающий в целях совершенствования качества работы и укрепления служебной дисциплины основания, сроки и условия выплаты государственным гражданским служащим Магаданской области ежемесячного денежного поощрения в размере двух должностных окладов, предусмотренного подпунктом 5 пункта 4 статьи 2 Закона Магаданской области от 23 декабря 2005 года № 654-ОЗ «О денежном содержании государственных гражданских служащих Магаданской области, губернатора Магаданской области и лиц, замещающих государственные должности Магаданской области», ввиду его несоответствия положениям подпункта 1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», части 2 статьи 50, статьи 57 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 79-ФЗ), закону Магаданской области от 9 февраля 2005 года № 553-ОЗ «О государственной гражданской службе Магаданской области», частям 1 и 2 статьи 2 Областного закона от 23 декабря 2005 года [5].

По мнению административного истца, губернатор Магаданской области, издав Указ, вышел за пределы своей компетенции, поскольку Областным законом от 23 декабря 2005 года установлен фиксированный размер ежемесячного денежного поощрения для всех категорий государственных гражданских служащих, не содержит норму, предоставляющую губернатору Магаданской области право определять порядок и условия выплаты данного ежемесячного денежного поощрения и устанавливать иной его размер.

Судебная коллегия, проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционного представления, считает решение суда подлежащим отмене по следующим основаниям.

Правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации, включая правовое регулирование вопросов оплаты труда государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, так же как и федеральных государственных гражданских служащих, установлены Федеральным законом № 79-ФЗ, в силу пункта 2 статьи 4 которого одним из принципов гражданской службы является принцип единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон № 79-ФЗ содержит главу 3 о правовом положении (статусе) гражданского служащего, в статье 13 которой дается единое понятие гражданского служащего независимо от уровня гражданской службы - это гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получающий денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Федеральный законодатель определил ежемесячное денежное поощрение как обязательную составную часть денежного содержания государственного служащего, подлежащую выплате в установленном размере независимо от качества исполнения должностных обязанностей и соблюдения служебной дисциплины.

Аналогичное правовое регулирование установлено Законом Магаданской области от 9 февраля 2005 года № 553-ОЗ «О государственной гражданской службе Магаданской области», согласно пункту 1 статьи 14 которого оплата труда областного гражданского служащего производится в соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ, Областным законом от 23 декабря 2005 года, предусматривающим в подпункте 5 пункта 4 статьи 2 ежемесячное денежное поощрение в размере двух должностных окладов, как обязательную дополнительную выплату в составе денежного содержания областного гражданского служащего.

Как следует из содержания Указа, губернатор Магаданской области в нарушение требований поименованных выше федерального и региональных законов, определяя порядок и условия выплаты ежемесячного денежного поощрения областных гражданских служащих, фактически изменил размер этой выплаты, закрепив за собой право выплачивать ее в меньшем размере, чем это предусмотрено законом Магаданской области.

При таком положении у суда первой инстанции не имелось оснований для вывода о законности Указа, принятого в отсутствие у губернатора Магаданской области соответствующего полномочия, предписания которого не соответствуют имеющим большую силу нормативным правовым актам, нарушают право гражданских служащих Магаданской области на получение денежного содержания в размере, гарантированном Федеральным законом № 79-ФЗ и Областным законом от 23 декабря 2005 года, следовательно судебный акт является незаконным, подлежит отмене с вынесением нового решения об удовлетворении административного искового заявления.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации определила: решение Магаданского областного суда от 17 июня 2019 года отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного искового заявления заместителя прокурора Магаданской области. Признать не действующим с момента принятия Указ губернатора Магаданской области от 4 марта 2019 года № 58-у «О порядке выплаты ежемесячного денежного поощрения государственным гражданским служащим Магаданской области».

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственная гражданская служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации [56].

И.А. Алексеев пишет, что на основании задач, возложенных на государственную гражданскую службу, можно определить ее вид как противоположный правоохранительной и военной службе. Этот вывод автор делает, исходя из назначения и целей данной службы, ради реализации которых федеральный законодатель и учредил государственную гражданскую службу. Основное назначение службы – обеспечение исполнения полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации [3, с. 42].

Как отмечается в одном из комментариев к законодательству, Федеральный Закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет гражданскую службу как институт, призванный обеспечивать осуществление полномочий государственных органов, распоряжаться государственными средствами и предоставлять государственные услуги. Таким образом, Закон регулирует гражданскую службу в качестве всеобъемлющего института государственного управления. Закон определяет предмет деятельности

гражданских служащих, принципы организации гражданской службы, учреждает организационную структуру гражданской службы - систему должностей; определяет обязанности, подотчетность и дисциплинарную ответственность гражданских служащих.

Важно отметить, что введение в России института государственной гражданской службы является частью административно-правовой реформы, связанной в том числе и с реформированием института государственной службы в Российской Федерации. Вообще, реформа системы государственной службы осуществляется в тесной взаимосвязи с проводимым реформированием федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов.

Стабильность и эффективность гражданской службы непосредственно связана с оптимизацией и стабилизацией системы и структуры государственных органов и их аппаратов, разграничением задач, функций, полномочий и ответственности государственных органов и их подразделений.

В настоящее время государственная служба в Российской Федерации обладает следующими характерными признаками: государственный характер деятельности; профессиональный характер деятельности; деятельность по обеспечению полномочий государственных органов; публичный характер службы; осуществляется только в государственном органе.

В целом современная система государственной службы с ее видовой классификацией учитывает не только федеративное устройство страны, но и специфику условий гражданской, военной и правоохранительной службы.

1.3 Правовое регулирование условий поступления на государственную службу

В ст. 5 Федерального закона «О государственной гражданской службе» закреплен перечень нормативных актов, регулирующих отношения,

связанные с гражданской службой, в том числе и порядок поступления на должности гражданской службы. Данный перечень включает в себя:

- 1) Конституцию Российской Федерации;
- 2) Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации»;
- 3) Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- 4) другие федеральные законы, в том числе федеральные законы, регулирующие особенности прохождения гражданской службы;
- 5) указы Президента Российской Федерации;
- 6) постановления Правительства Российской Федерации;
- 7) нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти;
- 8) конституции (уставы), законы и иными нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- 9) нормативные правовые акты государственных органов [56].

Основой регулирования вопросов поступления на государственную гражданскую службу является Конституция РФ 1993 г. Изначально она закрепляла государственные должности РФ, которые были необходимы для выполнения задач, стоявших перед органами государственной власти. В данный же момент закрепление данного положения позволяет разграничивать государственные должности от должностей государственной службы, кроме того, Конституция РФ закрепляет основы правового регулирования всей государственной службы в целом. Она не только определяет компетенцию Президента РФ и Федерального Собрания по назначению на должности государственной службы и освобождения от них, но и устанавливает такие базовые принципы, затрагивающие вопросы поступления на государственную гражданскую службу, как равный доступ граждан к государственной службе, разграничение компетенции Российской

Федерации и ее субъектов по вопросам правового регулирования государственной службы.

Принцип равного доступа граждан к государственной службе установлен в п. 4 ст. 32 Конституции РФ и имеет основополагающее значение для правильного функционирования государственно – служебных отношений [22]. Это положение копирует п. «с» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах: «Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.» Под «дискриминацией», согласно ст. 2 следует понимать изменение положения любого лица в зависимости от его расы, цвет кожи, пола, религии, языка, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства [27].

Относительно дискриминации в трудовых отношениях в нашей стране, можно отметить, что данное явление имеет место. Зачастую наниматель применяет завуалированные способы отказа, указывая в качестве правового основания несоответствие каким-либо квалификационным требованиям, либо руководствуясь формальными нормами ТК РФ. Беременные женщины и женщины с маленькими детьми продолжают оставаться нежелательными кандидатами на предлагаемые вакансии.

Рассмотрим пример. Коверда Майя Александровна 20 марта 2018 г. обратилась в суд с иском к Федеральной антимонопольной службе (далее также - ФАС России) о признании незаконным отказа в допуске к прохождению государственной гражданской службы в должности советника отдела контроля морского вооружения Управления контроля сухопутного и морского вооружения, военной техники связи Федеральной антимонопольной службы, об обязанности заключить контракт на прохождение государственной гражданской службы на этой должности [42].

В обоснование заявленных требований Коверда М.А. указывала, что 21 июля 2017 г. ею поданы документы для включения в кадровый резерв ФАС России. 10 августа 2017 г. Коверда М.А. прошла собеседование в ФАС России и была зачислена в кадровый резерв.

В периоды с 28 по 31 августа 2017 г., с 4 по 7 сентября 2017 г. Коверда М.А. была допущена к работе в отделе контроля морского вооружения Управления контроля сухопутного и морского вооружения, военной техники связи ФАС России с предоставлением рабочего места и обеспечением организационно-техническими условиями для прохождения государственной гражданской службы, в том числе с предоставлением пароля на вход в сеть ФАС России.

7 сентября 2017 г. Ковердой М.А. на имя руководителя ФАС России Артемьева И.Ю. подано заявление о приеме на работу в ФАС России на должность советника отдела контроля морского вооружения Управления контроля сухопутного и морского вооружения, военной техники связи ФАС России на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет основного сотрудника. Данное заявление было подписано начальником Управления контроля сухопутного и морского вооружения, военной техники связи ФАС России Грешневым А.А., а также заместителем руководителя ФАС России Овчинниковым М.А. Коверде М.А. установлен испытательный срок - шесть месяцев, определен наставник в лице начальника отдела контроля морского вооружения Абрамова А.В. на срок три месяца.

10 сентября 2017 г. Коверда М.А. уволилась с предыдущего места работы, так как была уверена в том, что будет принята на службу в ФАС России. В периоды с 12 по 14 сентября 2017 г. она проходила комиссию на допуск к сведениям, составляющим государственную тайну, для этого ею 18 сентября 2017 г. были сданы соответствующие документы (анкета, фотографии и справка) в Управление защиты государственной тайны ФАС

России. С 18 по 21 сентября 2017 г. ответчик допустил Коверду М.А. к выполнению своих служебных обязанностей по подготовке ряда документов.

В декабре 2017 г. ФАС России получены документы из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области обеспечения безопасности (далее также - орган безопасности), подтверждающие положительное решение о допуске Коверды М.А. к сведениям, составляющим государственную тайну, по второй форме и о принятии ее на службу в отдел контроля морского вооружения Управления контроля сухопутного и морского вооружения, военной техники связи ФАС России.

Однако контракт на прохождение государственной гражданской службы с Ковердой М.А. заключен не был, руководитель отдела контроля морского вооружения Управления контроля сухопутного и морского вооружения, военной техники связи ФАС России в устном порядке сообщил Коверде М.А. о том, что она не принята на государственную гражданскую службу по причине ее беременности.

Коверда М.А. предприняла попытку урегулировать спор в досудебном порядке путем направления в ФАС России соответствующей претензии, в ответе на которую представитель ФАС России сообщил об отсутствии возможности принять ее на государственную гражданскую службу и заключить с ней контракт по соответствующей должности.

Исходя из положений статьи 73 Федерального закона от 27 июля 2007 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», статей 64, 67 Трудового кодекса Российской Федерации, ссылаясь на то, что она фактически была допущена ФАС России к выполнению служебных обязанностей, но затем ей незаконно было отказано в приеме на государственную гражданскую службу и заключении с ней контракта по причине беременности, Коверда М.А. считала свои права нарушенными, в связи с чем обратилась в суд с настоящим иском.

Судебная коллегия установила все обстоятельства дела, оценила присутствие в деле всех доказательств, подтверждающих назначение ее

кандидатуры на должность (приказы и завизированные заявления). Коверда М.А. в подтверждение своих доводов о том, что назначение ее кандидатуры на должность советника отдела контроля морского вооружения было согласовано с должностными лицами ФАС России и последовавший после этого отказ представителя нанимателя в принятии ее на службу является неправомерным, представила суду оригинал заявления на имя руководителя ФАС России о назначении ее на должность советника отдела контроля морского вооружения Управления контроля сухопутного и морского вооружения, военной техники связи ФАС России, завизированного тремя должностными лицами ФАС России (л.д. 7).

Данное заявление Коверды М.А. судами первой и апелляционной инстанций при разрешении спора во внимание принято не было; судебные инстанции не дали этому документу правовой оценки в соответствии с требованиями ГПК РФ о доказательствах и доказывании, вместе с тем этот документ имеет правовое значение для разрешения спорных отношений.

Кроме того, Судебная коллегия указала, что ст. 73 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ предусматривает субсидиарное применение норм трудового законодательства к отношениям, связанным с государственной гражданской службой (преамбула Обзора судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22 июня 2016 г.). Частью первой статьи 64 Трудового кодекса Российской Федерации предусмотрено, что запрещается необоснованный отказ в заключении трудового договора. Запрещается отказывать в заключении трудового договора женщинам по мотивам, связанным с беременностью или наличием детей (часть третья статьи 64 Трудового кодекса Российской Федерации).

Таким образом, в связи с неправильным применением норм материального права, регулирующих спорные отношения, и невыполнением требований процессуального закона суды первой и апелляционной

инстанций не определили и не установили юридически значимые обстоятельства для правильного разрешения заявленных исковых требований Коверды М.А., а потому выводы судов об отказе в удовлетворении исковых требований Коверды М.А. о признании незаконным отказа в допуске к прохождению гражданской службы в должности советника отдела контроля морского вооружения Управления контроля сухопутного и морского вооружения, военной техники связи ФАС России, об обязанности заключить срочный служебный контракт о прохождении государственной гражданской службы по этой должности являются неправомерными.

Судебная коллегия определила: Дело направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции - Пресненский районный суд г. Москвы в ином составе суда.

Необходимо отметить, что согласно ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация – в ведении субъекта Российской Федерации [55]. Соответственно, правовые основы поступления на федеральную гражданскую службу могут устанавливаться исключительно Российской Федерацией, а субъект может устанавливать присущие только ему особенности правового регулирования.

На федеральном уровне отправным законодательным актом, регулирующим поступление на гражданскую службу, безусловно, является Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации». В ст. 12 Закона установлены самые общие требования для претендентов на должность гражданского служащего, закреплено положение, согласно которому законом субъекта федерации могут регулироваться дополнительные требования, для лиц, поступающих на службу по контракту.

Можно сказать, что данный акт по вопросам поступления лишь очерчивает общие рамки, то есть в нем нет детальной правовой регламентации порядка поступления на службу. Тогда как в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», выделена отдельная глава для урегулирования данных вопросов. Правда данная глава, получившая название «Поступление на гражданскую службу», включает в себя лишь две статьи, устанавливающие, кто имеет право претендовать на должность и способы поступления на должности гражданской службы. Следует отметить, что вопросы, связанные с поступлением на гражданскую службу, находят свое отражение не только в указанной главе, но и в нормах других актов, например, связанных с испытанием при поступлении на должности гражданской службы, заключением служебных контрактов. Кроме того, в данном Федеральном законе закреплены основополагающие принципы, составляющие основу института поступления на гражданскую службу. В частности, к одному из таких принципов можно отнести принцип назначения на должность с учетом заслуг в профессиональной служебной деятельности и деловых качеств (ст. 60) [56].

Указы Президента РФ имеют не менее важное значение для правового регулирования гражданской службы, причем они составляют значительный процент от правовой базы в данной сфере. Указы в большей степени направлены на обеспечение слаженного функционирования системы гражданской службы, при этом ряд указов касается порядка присвоения классных чинов, ведения личного дела, командирования служащих, их денежного содержания. Порядок поступления на гражданскую службу непосредственно определяют такие акты, как Указ Президента РФ «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы» [29], Указ Президента «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской

службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации» [32], Указ Президента РФ «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» [30]. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров» [36] и Указ Президента РФ «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» [37].

Претендующие на государственные должности должны владеть государственным языком и соответствовать предъявляемым квалификационным требованиям.

При нарушении какого-либо из указанных требований результаты конкурса могут быть признаны судом незаконными по заявлению заинтересованной стороны. Например, рассматривая дело о соответствии результатов конкурса требованиям закона, суд указал, что назначенный на должность глава администрации поселения не соответствует предъявляемым законодательствам требованиям к лицам, которые могут замещать данную должность, так как на дату назначения кандидат не имел необходимого стажа работы по специальности, а также стажа государственной службы [49].

Акты Правительства РФ в большей степени составляют организационную и правовую базу для применения указов Президента и регулирующих данную область законов. Их значительно меньше, чем указов Президента, но это не отменяет их важную роль в правовом регулировании. Например, Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении формы представления сведений об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»,

на которых государственным гражданским служащим или муниципальным служащим, гражданином Российской Федерации, претендующим на замещение должности государственной гражданской службы Российской Федерации или муниципальной службы, размещались общедоступная информация, а также данные, позволяющие его идентифицировать» [40] дополняет недавно введенную обязанность претендентов на должность гражданской службы предоставлять данные о всевозможных сайтах, социальных сетях, где претендент зарегистрирован. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил представления лицом, поступающим на работу на должность руководителя федерального государственного учреждения, а также руководителем федерального государственного учреждения сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей» [15] определяет порядок предоставления необходимых сведений имущественного характера претендентами на должности в федеральные государственные учреждения. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей федеральных государственных учреждений, и лицами, замещающими эти должности» [16] дополняет предыдущее постановление и устанавливает особенности проверки предоставленных данных.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, принятые по вопросам поступления на государственную гражданскую службу, обычно имеют узкую направленность и регулируют некоторые вопросы поступления на гражданскую службу в определенной сфере, как например Приказ Роспотребнадзора «Об утверждении Перечня

должностей федеральной государственной гражданской службы в центральном аппарате Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» [34].

Отдельного внимания заслуживают нормативные акты субъектов Российской Федерации. Среди них могут быть конституции (уставы) субъектов федерации, законы субъектов федерации, подзаконные акты субъектов Российской Федерации.

В юридической литературе вопросам правового регулирования порядка поступления на государственную гражданскую службу уделяется значительное внимание. Н. В. Кулаженкова и Т. А. Калининкова в своей научной работе предлагают большее внимание уделять совершенствованию правового регулирования борьбы с коррупцией и бюрократизмом на государственной гражданской службе. По их мнению, гражданская служба недостаточно открыта, в виду чего необходимо доработать и реализовать комплекс мер, направленных в первую очередь на предупреждение коррупции при поступлении на гражданскую службу [25, с. 28] .

В свою очередь С. А. Иванова предлагает законодателю дорабатывать правовую базу государственной гражданской службы, а именно уделять больше внимания терминологии, преодолении правовых коллизий, а также анализу эффективности правовых норм, которые устанавливают особенности поступления лиц на гражданскую службу [18, с. 24]. Также исследователи считают, что в первую очередь стоит подвергнуть изменению и доработке именно процедурные нормы, касающиеся поступления на гражданскую службу, а нормы – дефиниции подстраивать под их специфику [58, с. 40].

В качестве итога изложенного выше отметим следующее. Правовое регулирование порядка поступления на гражданскую службу включает в себя две составляющие – федеральное законодательство: Конституцию РФ; федеральные законы, наибольшее значение из которых имеют Федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службы Российской Федерации; подзаконные акты (акты Президента РФ и Правительства РФ), акты федеральных органов исполнительной власти, и региональное: многочисленные акты субъектов РФ (конституции (уставы), законы субъектов, акты высшего должностного лица субъекта РФ). Правовое регулирование поступления на гражданскую службу далеко от совершенства: требуют доработки нормы, касающиеся противодействия коррупции при поступлении на гражданскую службу, по мнению исследователей, недостаточно проработаны процедурные нормы и нормы-дефиниции, касающиеся поступления на гражданскую службу. Региональное регулирование тоже находится в застое и фактически лишь копирует положения федерального законодательства.

Следует согласиться с Ю.Н. Стариловым, что современная государственная служба РФ является той правовой материей, которая всегда находится в движении, оно непрерывно изменяется и дополняется, появляются новые инструменты для решения возникающих проблем [51, с. 117]. В то же время, внося немало поправок в служебное законодательство, законодатель не успевает отсекают устаревшее.

Глава 2 Порядок поступления на государственную службу

2.1 Понятие и правовое регулирование конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы

Подбор кадров на государственную службу является важнейшим направлением деятельности руководителей и кадровых служб. Добросовестные, профессионально подготовленные сотрудники нужны на любой работе, а государственная служба предъявляет к кандидатам также и особые требования. Для подбора необходимого персонала кадровая служба применяет соответствующие кадровые технологии.

Различные виды правоотношений, подразумевающих проведение конкурса на замещения вакантной должности государственной гражданской службы, оказывают влияние на особенности этого процесса, и во многих отраслях деятельности сформулированы соответствующие требования, выраженные в собственных нормативных актах (положениях, методических рекомендациях). Вопросам конкурсного отбора, общим положениям, принципам, отраслевым особенностям, посвящены исследования А.М. Беляева, Е.Д. Богатырева [50], А.В. Завгороднего [16], Р. Мальцева [26]. О.А. Кузнецова и Г.Ф. Абрамов писали о проблемах эффективности и прозрачности проведения конкурсных процедур [23].

Д.И. Ковтков, В.И. Кузнецов пишут, что «конкурсный порядок является основным способом поступления на государственную гражданскую службу и принципом формирования кадрового резерва гражданской службы. Включение гражданского служащего или гражданина, не являющегося гражданским служащим, в кадровый резерв позволяет назначать резервиста на должность уже без проведения конкурса (п. 5 ч. 2 ст. 22 Закона № 79-ФЗ), что облегчает доступ к государственной службе граждан» [20, 122].

В целях совершенствования реализации кадровой политики в органах государственной власти в России интересно рассмотреть и, возможно

использовать (с учетом российских особенностей) опыт подбора кадров на государственную службу в зарубежных странах.

Например, в США проводится четко урегулированная кадровая политика со своими целями, задачами, принципами, которая выражает стратегию страны по рациональному использованию кадрового потенциала страны. Важнейшим принципом в государственной службе здесь является реализация «системы заслуг», учитывающей при продвижении служащих деловые и профессиональные качества. Данная система, функционирующая с 19 века, имеет в качестве базы – конкурсный экзамен для чиновников.

Проведенные в данной сфере реформы (в 90-х годах XX века), наряду с ранее утвержденными принципами о профессионализме и недопустимости любых видов дискриминации (пол, раса, возраст, физические недостатки и т.д.), установили систему экзаменов и тестов. Для государственных служащих младшего и среднего звена письменные тесты и заочные конкурсные экзамены проводили специально созданные комиссии, уполномоченные различными правительственными органами. Для должностей более высокого ранга использовались заочные конкурсные экзамены, которые, по сути, были анализом предоставляемой информации об опыте работе, образовании и имеющихся ветеранских привилегиях. Далее выбираются три кандидатуры путем сверки с идеальным рейтингом, и затем из них соответствующий руководитель кадрового подразделения проводит окончательный отбор.

Исходя из этого, можно отметить в качестве положительных моментов, возможных для использования в российском правовом поле, проведение заочных рейтинговых конкурсных экзаменов, четкое правовое урегулирование механизма подбора и выдвижения кадров, правовое определение принципов «системы заслуг», «запрещенной кадровой политики» [50,с. 23].

В Германии вопрос замещения вакантных должностей на государственную службу также достаточно подробно урегулирован в

законодательстве. Первоначальной правовой базой выступает статья 33 Основного закона ФРГ, закрепляющая равные возможности для поступления на государственную службу каждому немцу, конечно, с учетом его способностей, деловых качеств. Применяются конкурсный отбор и зачисление через кадровый резерв. Виды гражданской службы, согласно закону о государственной службе 1985 года, имеют следующую градацию: простая служба, средняя служба, ответственная служба, высшая служба. В пределах каждой группы госслужащим присваиваются ранги. Служащие высшей службы являются чиновниками.

Главными критериями отбора являются: наличие гражданства, специальный уровень образования, профессиональной подготовки. Кандидат должен дать гарантию, что будет выступать в поддержку свободного демократического порядка. В Германии, в системе отбора есть специфика – в самих государственных органах конкурсные комиссии не создаются, кадровые вопросы находятся в компетенции федеральной и земельных (региональных) конкурсных кадровых комиссий, подчиненных Федеральному комитету по кадрам.

Сдача конкурсного экзамена подтверждает пригодность для государственной службы и выступает основанием назначения на должность. Далее следует испытательный срок (максимально - до 5 лет). Кроме временного (с определением срока) назначения существует пожизненное назначение на государственную службу. Для этого кандидат должен достичь возраста 27 лет и успешно пройти испытательный срок.

Чтобы стать немецким чиновником нужно пройти стажировку, иметь стаж работы, сдать конкурсный экзамен, иногда требуются рекомендации специальных (федеральных) кадровых комиссий. Система экзаменов служит ступеньками для последовательных шагов по карьерной лестнице на государственной службе.

Во Франции применяются конкурсные и внеконкурсные процедуры отбора кадров. Ряд должностей государственной службы считаются

«зарезервированными» для лиц, пострадавших за отечество: инвалидов, вдов и сирот войны, военнослужащих и работоспособных инвалидов. Но при всех обстоятельствах они должны успешно сдать экзамен, после чего вносятся в список с особым порядком назначения (льготники). Госслужащие, набранные по конкурсу, составляют половину штата работников государственных органов.

Французское законодательство содержит полный перечень правовых оснований, по которым человеку может быть отказано в приеме на государственную службу. К ним относятся: отсутствие французского гражданства; недееспособность; лишение гражданских прав; судимость, исключающая возможность работы в государственных органах; несоответствие требований, предъявляемых Этическим кодексом государственной службы; физическое состояние, препятствующее выполнению функций.

В целом, французские способы обеспечения кадрового состава государственной службы признают конкурс наиболее демократичной процедурой и эффективным способом отбора кадров, так как это позволяет выделить самых способных и перспективных. К недостаткам относятся дороговизна для бюджета и длительность конкурсной процедуры. Люди, получившие образование в привилегированных вузах, имеют очевидное преимущество [50, с. 25].

В России, как и в рассмотренных выше странах, тоже накоплен определенный опыт применения конкурсных процедур при отборе кадров. В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах (ст. 25) Конституция Российской Федерации закрепляет право граждан на равный доступ к государственной службе [22]. Конституционное право на равный доступ к государственной службе, по смыслу статей 19 (часть 2) и 32 (часть 4) Конституции РФ, означает предоставление гражданам равной возможности реализовать свои способности к труду посредством

профессиональной трудовой деятельности в системе государственной службы.

Это право получило закрепление и в отраслевом законодательстве Российской Федерации о государственной службе. Так, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает, что граждане, отвечающие необходимым квалификационным требованиям для замещения должностей государственной гражданской службы, имеют право на равный доступ к ней, а также 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 [56].

В целях обеспечения конституционного права граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе и права государственных гражданских служащих на должностной рост на конкурсной основе, в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», начиная с 2005 года принят ряд подзаконных нормативно-правовых актов, определяющих порядок проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации.

Таким образом, к настоящему времени фактически сложилась система правового регулирования в сфере проведения указанных конкурсов. Так, в данную систему нормативно-правовых актов входят: во-первых, Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; во-вторых, Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» [30]; в-

третьих, распоряжение Правительства РФ от 26 мая 2005 г. № 667-р, которым утверждается форма анкеты, подлежащей представлению в государственный орган гражданином Российской Федерации, изъявившим желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации [18]; и, в-четвертых, ряд ведомственных подзаконных нормативно-правовых актов, определяющих методику проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, а также сроки и порядок работы конкурсных комиссий отдельных федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств.

В.Ю. Войтович отмечает, что в Указе Президента РФ о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации установлен порядок подачи документов на конкурс в электронном виде, а также урегулирован порядок электронной автоматизированной проверки сведений, представленных кандидатом в электронном виде [10, с. 25]. Это свидетельствует о целесообразности использования цифровых технологий в организационных вопросах государственной службы и соответствии общему вектору цифровизации экономики. Подробно данную тему разрабатывала Н.А. Боброва, которой было указано на важность использования данных информационных технологий в административно-правовых отношениях [8, с.23].

В качестве примера подзаконных актов можно назвать Приказ Министра связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 6 ноября 2008 г. № 91 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации»; Приказ Министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 12 марта 2009 г. № 111н «О Методике проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы в Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации».

На основании проведенного анализа указанных правовых актов, регламентирующих организацию конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и на включение в кадровый резерв, выявлен ряд проблем правового регулирования.

В качестве первой отметим следующую проблему. На участие в конкурсе допускаются граждане в возрасте от 18 до 60 лет, и имеющие соответствующие квалификационные качества, что вытекает из норм Закона № 79-ФЗ и Положения о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации [30]. Каждый из этих нормативных актов регулирует отдельные части этих требований (аналогичных). Полагаем, что данные акты должны применяться в совокупности, а также внесены соответствующие изменения в ч. 1 ст. 21 Федерального закона № 79-ФЗ, а также в п. 5 Положения в части уточнения требований, предъявляемых к кандидатам на замещение вакантной должности государственной гражданской службы.

Вторая проблема. Существующая нормативно-правовая база предусматривает достаточно широкий спектр ситуаций, при наличии которых конкурс или не проводится, или может не проводиться. Исходя из перечисленных ситуаций, можно сделать вывод, что конкурсный отбор можно вполне миновать, причем на законных основаниях. Это позволяет руководителям осуществлять назначение на различные государственные должности «своих людей», зачастую не имеющих специальной квалификационной подготовки. Это положение влияет на ситуации не всегда «удачного» выбора соответствующих кадров. Усугубляет ситуацию отсутствие внешнего контроля и не урегулирование ответственности руководства за некачественное решение кадровых вопросов.

Третья проблема связана с проблемой правоприменения диспозитивной нормы ч. 5 ст. 22 Закона 79-ФЗ, когда по решению представителя нанимателя осуществляется допуск или отказ в допуске претенденту на

замещение должности гражданской службы. На практике это ведет к коллизиям правоприменения при соотношении с иными положениями, регулирующими допуск к конкурсу.

Четвертой проблемой является необоснованное включение в методики проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы отдельных ведомств необоснованно включает в себя положения, допускающие возложение на него функций, отнесенных к другому конкурсу - конкурсу на включение в кадровый резерв.

Так, например, в пункте 2 Методики проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденной Приказом МПР России от 05.09.2007 № 232 (в ред. Приказа Минприроды России от 30.09.2019 № 656) определяется: «Конкурс на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации проводится с целью оценки профессионального уровня претендентов на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы, а также с целью формирования кадрового резерва» [47].

Для зачисления в кадровый резерв государственного органа должен быть объявлен отдельный конкурс на включение в кадровый резерв (по конкретной должности гражданской службы). При этом такой конкурс проводится в порядке и на условиях, предусмотренных статьей 22 Федерального закона № 79-ФЗ и Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 года № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации».

В научной литературе указывается, что в целом при положительном отношении к проведению в органах государственной службы конкурса на замещение вакантных должностей повсеместное внедрение данной

технологии в практику работы сталкивается с рядом трудностей, связанных с отсутствием разработанной методики конкурсного отбора на замещение вакантной должности государственной гражданской службы. Существует ситуация усиления тенденции к формальности конкурса, сосредоточение внимания на процедурной стороне в ущерб содержательной - определению критериев оценки претендентов на замещение вакантной должности, на которую объявлен конкурс.

Отметим, что в конкурсных процедурах в России, как и в других странах применяется индивидуальное собеседование. Анализ нормативных правовых актов федеральных министерств и ведомств, регулирующих вопросы методики проведения конкурсов при поступлении на гражданскую службу и на замещение должностей гражданской службы, указывает на то, что метод индивидуального собеседования в обязательном порядке присутствует в методиках проведения конкурса, утвержденных соответствующим федеральным министром или руководителем федеральной службы, агентства. Вместе с тем, фактически нет методик, в которых был бы раскрыт порядок, алгоритм проведения индивидуального собеседования [50, с. 26].

Подтверждением этому служат следующие примеры. Так, например, в Методике проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной службы в Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации, утвержденной Приказом Министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 20.07.2012 № 35н, в п. 15 перечислены конкурсные процедуры, которые могут применяться на втором этапе конкурса (тестирование, анкетирование, проведение групповых дискуссий, написание реферата, индивидуальное собеседование). В этом же пункте отмечено, что применение всех перечисленных методов не является обязательным. Необходимость, а также очередность их применения при проведении конкурса определяется Комиссией. В случае выявления победителя конкурса на вакантную

должность только одним из них (например, индивидуальное собеседование) конкурс может считаться завершенным [45].

Вызывает интерес опыт, накопленный в этом направлении в Министерстве обороны Российской Федерации. На основании Приказа Министра обороны РФ от 12.12.2018 № 707 «Об утверждении Методики проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы Российской Федерации в Министерстве обороны Российской Федерации, а также Порядка и сроков работы конкурсной комиссии для проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы Российской Федерации в Министерстве обороны Российской Федерации» одним из методов проведения конкурса выступает индивидуальное собеседование с претендентами на вакантную должность государственной гражданской службы [46].

В рамках индивидуального собеседования конкурсной комиссией проводится обсуждение с кандидатом результатов выполнения им других конкурсных заданий, задаются вопросы с целью определения его профессионального уровня.

Также в конкурсных процедурах применяется тестирование. Для разработки методики тестирования при проведении конкурсного отбора на замещение вакантных должностей гражданской службы следует исходить из положений теории о том, что тест есть краткое испытание или серия кратких испытаний, результат которых выражен в количественной форме и показывает уровень выраженности каких-либо измеряемых свойств. В случае применения профессионально квалификационных тестов следует измерять конкретные «компетенции» - качества, необходимые для успешной работы на конкретной должности гражданской службы. В случае применения психологических тестов измеряются более общие свойства психики: черты личности, способности, мотивационные черты и т.п. Это могут быть не только «психические свойства» и частные компетенции, но также знания,

умения решать задачи и т.д. [50, с. 26]. Тест в общем его понимании является своеобразным инструментом измерения социальных, профессиональных, психологических свойств и качеств личности, при правильном использовании которого можно получать достоверные результаты по выраженности того или иного ее качества.

В соответствии с этим, тестирование – это метод, использующий стандартизированные вопросы и задачи, имеющие определенную шкалу значений, и включающий в себя проверку профессиональных знаний с помощью тестов и установление на этой основе количественных показателей, позволяющих определить уровень развития необходимых профессиональных знаний и подготовки претендента по вопросам, исходя из квалификационных требований к уровню знаний и навыков, установленных должностным регламентом по вакантной должности.

Применение тестовых методик при проведении конкурса на замещение вакантных должностей гражданской службы обосновано необходимостью выбора: работодателю важно в количественной форме сравнить, насколько тот или иной кандидат соответствует должности, на которую претендует.

Сравнительный анализ применения конкурсных процедур в органах государственной власти позволил сделать вывод о том, что во всех министерствах, ведомствах, службах и агентствах изданы соответствующие документы и утверждены методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы. В то же время технология применения тестирования определена в общих чертах. Так, например, в Министерстве здравоохранения и социального развития тестирование кандидатов на конкретную вакантную должность гражданской службы проводится по единому перечню теоретических вопросов, заранее подготовленному структурным подразделением Министерства, на замещение вакантной должности гражданской службы в котором проводится конкурс. Тест составляется на базе квалификационных требований к вакантной

должности гражданской службы и других положений должностного регламента по этой должности, установленных в Министерстве [50, с. 26].

В Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков тестирование кандидатов проводится по единому перечню теоретических вопросов, который составляется на базе квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей по должностям государственной гражданской службы Российской Федерации в органах наркоконтроля.

Свои особенности и специфика есть при проведении конкурсов в Министерстве культуры Российской Федерации. Там применяется письменное тестирование и есть особые требования к кандидатам: знание Конституции РФ, федеральных законов и подзаконных актов, имеющих отношение к выполнению обязанностей в данной отрасли; знание иных актов, регулирующие развитие отрасли культуры и кинематографии РФ; знание основ экономики, организации труда, производства и управления в условиях рыночных отношений. Также указаны в числе требований умение управлять временем; владеть навыками конструктивной критики; владеть красноречием; быть всегда дружелюбным.

В Федеральном агентстве по науке и инновациям используется практика проведения тестов, результаты которых в дальнейшем учитываются при сдаче квалификационного экзамена.

В Федеральном агентстве специального строительства тестирование кандидатов проводится в целях определения их профессиональных, организаторских и личностных качеств по единому перечню теоретических вопросов.

Приведенный анализ применения методики тестирования при конкурсном отборе на замещение вакантной должности позволяет утверждать, что в практической деятельности органов государственной власти применяются в основном единые подходы по методике его

осуществления. Оценка теста проводится конкурсной комиссией по количеству правильных ответов в отсутствие кандидата.

Также используются методы и приемы групповой дискуссии, например, в конкурсах, проводимых в Министерстве экономического развития, Министерстве сельского хозяйства, МЧС, Министерстве образования и науки, Роскомнадзоре и других. Цель дискуссий – разбор актуальных практических вопросов.

Таким образом, мировой и отечественный опыт отбора кадров на государственную службу свидетельствует о том, что конкурсные процедуры, как наиболее современные и демократичные, выступают необходимым и обязательным условием формирования кадрового состава государственных, корпоративных и муниципальных образований [50, с. 29].

Конкурс обеспечивает конституционное право граждан поступать на гражданскую службу и позволяет проводить отбор наиболее способных и подготовленных кандидатов. Конкурс минимизирует субъективность в оценке конкретного лица, стимулирует государственных служащих к работе над повышением личных, деловых, профессиональных и этических качеств.

В государственной гражданской службе Российской Федерации идет процесс создания необходимых правовых, организационных и материально-технических условий для превращения ее в современную, высокопрестижную профессиональную сферу деятельности.

Многими ведомствами, даже можно сказать большинством, вносятся коррективы и изменения в регламентацию проведения конкурса. Они направлены на уточнение целей и задач, решаемых с помощью конкурсных процедур, на использование возможностей информационно-коммуникационных технологий, повышение степени открытости для населения и структур гражданского общества.

Среди имеющих место недостатков в законодательстве можно отметить:

- несовершенство нормативных актов и методических указаний (методического обеспечения) конкурсного отбора;
- сохраняется достаточно широкий спектр ситуаций, при наличии которых конкурс или не проводится, или может не проводиться;
- превалирует вектор на «командный» подход при подборе кадров;
- нет оптимального организационно-экономических механизмов, условий, правил, регламентов и стандартов по обеспечению реализации принятых нормативных правовых актов по кадровой работе на стадии принятия претендентов на государственную службу;
- отсутствует четкость и детальность в раскрытии конкурсных процедур, содержащихся в методиках проведения конкурса;
- процедура подготовки и проведения конкурсов имеет весьма закрытый характер и др.

Для решения вышеназванных проблем необходимо создать уполномоченный государственный орган – службу по назначениям на федеральную государственную службу Российской Федерации. Основные задачи службы: мониторинг вакантных должностей федеральных органов государственной власти; обеспечение в интересах министерств и ведомств (в соответствии с запросами) проведения процедур отбора и найма персонала на государственную службу; контроль за соблюдением правил проведения конкурсных мероприятий на государственной службе в тех министерствах и ведомствах, которые имеют соответствующую лицензию для самостоятельного проведения конкурсных процедур.

Необходимо поддерживать и расширять практику проведения открытого отбора на наиболее значимые позиции федеральной государственной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации, (реализация программы действий, разработанной рабочей группой «Открытого правительства» и Агентства стратегических

инициатив [24], решения от 28.08.2012 о проведении публичного конкурса по отбору кандидатов на работу в правительство Москвы [48]).

Важный момент – создание реальных организационно-правовых и материальных условий поддержки участия в открытых конкурсах кандидатов на вакантные должности на основе строгого соблюдения правила самовыдвижения, подбор достойных кандидатов на должности государственной гражданской службы в порядке здорового соперничества.

Необходимо изыскать возможность расширения функционала федеральной государственной информационной системы «Федеральный портал управленческих кадров» в части проведения предварительной квалификационной оценки кандидатов в дистанционной форме, представления кандидатами электронных копий документов для подтверждения соответствия квалификационным требованиям к вакантным должностям, формирования единой базы вакансий.

На уровне подзаконных актов в методиках различных ведомств необходимо более детальное закрепление порядка проведения конкурсных процедур на замещение вакантной должности государственной гражданской службы. Сами конкурсы целесообразно разнообразить конкурсы решением ситуационных задач и деловыми играми, более четко урегулировать взаимосвязь между результатами тестирования и индивидуального собеседования.

Для разработки тестов привлекать специалистов, владеющих специальными знаниями в области социологии, психологии. Также важно обеспечить наличие современных материально-технических ресурсов.

Члены конкурсной комиссии должны проходить систематическое обучение по вопросам проведения конкурса.

Несомненно, специфика профессиональной деятельности должна отражаться в организационных решениях в вопросах проведения конкурсного отбора.

Таким образом, из проведенного анализа правового регулирования конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, можно сделать вывод, что в целом, формирование институционально закрепленного порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, оптимально сочетающее мировые стандарты нормативного качества с историческими особенностями отечественного опыта, представляет собой необходимый элемент правового обеспечения преобразований, осуществляемых на современном этапе государственного строительства.

Основные направления создания открытого равного доступа граждан Российской Федерации определены Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Закон воспринял многие инновационные подходы, присущие самым передовым аналогам института государственной службы в наиболее развитых странах. В действующих нормативных правовых документах органов государственной власти Российской Федерации, регулирующих работу по проведению конкурсов на замещение вакантной должности гражданской службы, в достаточной мере учтен позитивный потенциал этого Закона.

2.2 Правовое регулирование заключения служебного контракта

Основным способом обеспечения конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе является конкурс. Однако, обращаясь к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон №79-ФЗ), мы видим, что данным актом установлены случаи, в которых при поступлении на гражданскую службу 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 (с учетом состояния здоровья) и частями 1, 2 (сокращения должности) и 3 статьи 31 (отказа от предлагаемой должности) настоящего Федерального закона;
- при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе (ч. 2 ст. 22 Закона №79-ФЗ).

Итак, согласно пунктам 3 и 5 части 2 статьи 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ конкурс не проводится при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), включенного в кадровый резерв на гражданской службе; при заключении срочного служебного контракта. Для замещения должности гражданской службы представитель нанимателя может заключить с гражданским служащим: также и служебный контракт на неопределенный срок.

Также у нанимателя есть право не проводить конкурс для кандидата на должность, в чьи обязанности будет входить исполнение обязанностей, связанных с допуском к сведениям, составляющим государственную тайну (ч. 3 ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ).

Рассмотрим условия срочного служебного контракта.

Как отмечает Е.Е. Коломоец, особенности государственной службы обусловили специфические черты служебного контракта. В упомянутом Федеральном законе впервые упоминается контракт: ст. 12 устанавливает, что на государственную службу по контракту могут поступать граждане, которые владеют государственным языком, достигшие возраста, установленного законом для прохождения службы данного вида. Но самого определения служебного контракта статья не содержит [21, с. 23].

Положения о служебном контракте были конкретизированы Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Его глава 5 детально описывает содержание, срок действия, порядок и условия его заключения и изменения. Согласно ст. 23 служебным контрактом является соглашение между представителем нанимателя и гражданином, который поступает на службу, или гражданским служащим, о прохождении им службы или о замещении должности гражданской службы.

Как отметил А.В. Гусев, трудовой договор с государственными служащими еще до принятия действующих законов о государственной службе имеет существенные особенности, отличающие его от трудового договора: для его заключения часто требовалось проведение конкурса, а содержание дополнялось специальными условиями [13, с. 77]. Однако появление непривычного тогда понятия служебного контракта вызвало ряд теоретических вопросов, связанных с определением его правовой природы, а также практических вопросов, касающихся порядка его заключения, изменения и расторжения. В сравнении с трудовым договором, правовая природа и особенности которого очень широко изучены, служебный контракт все еще нуждается в исследовании его юридической природы и особенностей.

По словам С.Е. Чаннова, особенность служебных контрактов определяется тем, что они устанавливают прямую связь служащих с государством [59, с. 67.]. Думается, что законодатель, дав соглашению между нанимателем и государственным служащим наименование

служебного контракта, стремился отграничить такой контракт от классического трудового договора, так как в контракте фиксируется объем должностных обязанностей и полномочий служащего, что важно с административно-правовой позиции.

Указанное весьма важно, так как определяет существенность вопроса о правовой природе служебного контракта. Ведь если он является разновидностью трудового договора, то в отношении его должны (пусть с исключениями) применяться общие правила о заключении, изменении и расторжении трудовых договоров. Если же признать служебный контракт разновидностью административного договора или особым видом соглашения, это требует применения особых методов и приемов его законодательного регулирования.

В этой связи ученые придерживаются различных точек зрения на юридическую сущность служебного контракта. Так, ряд ученых отстаивает специфику государственно-служебных правоотношений, которая диктует принципиально другой подход к их законодательному регулированию, который в корне отличается от регулирования трудовых отношений. Данная позиция выражена в работах значительного числа авторов, например А.А. Гришковца [11, с. 33], М.В. Преснякова [44, с. 54.] и др.

Представляя данную точку зрения, авторы указывают на то, что, несмотря на существенное сходство, служебный контракт имеет принципиальные особенности, отличающие его от трудового договора. Так, их объединяет то, что они оба носят личный характер, при их заключении характерна автономия воли обеих сторон. Но вместе с этим есть и существенные отличия служебного контракта.

Во-первых, он содержит описание не трудовой функции, а перечня служебных обязанностей гражданина.

Во-вторых, служебный контракт как документ не является самостоятельным основанием для возникновения соответствующих

отношений. Таким основанием выступает акт назначения гражданина на должность, а контракт играет второстепенную роль.

В-третьих, большая часть условий служебного контракта не устанавливается его сторонами в договорном порядке, как это происходит в трудовом договоре, а вытекает из требований нормативных актов. Волеизъявление сторон в таких условиях сильно ограничено.

Таким образом, делается вывод, что назначение служебного контракта состоит не в том, чтобы урегулировать индивидуальные условия службы, а установить факт добровольного волеизъявления сторон о прохождении гражданином государственной службы. Сущность служебного контракта, таким образом, заключается в обеспечении при прохождении службы общих принципов свободы труда, в соблюдении договорного начала, а также в некоторой конкретизации условий прохождения службы.

Различия между служебным контрактом и трудовым договором можно также раскрыть на примере их функций. Так, правоустанавливающая функция при заключении трудового договора состоит в том, что он является основанием для возникновения данного конкретного трудового правоотношения. Служебный контракт, как мы уже отметили, не устанавливает правоотношение, а только фиксирует его.

Регламентирующая функция трудовых договоров состоит в четком установлении конкретных условий труда работника. При заключении служебного контракта едва ли целесообразно включать в него все условия служебной деятельности, которые содержатся в руководящих нормативных актах. Поэтому служебный контракт лишь информирует служащего об основных его правах и обязанностях.

Таким образом, служебный контракт имеет функции фиксирующую и информационную.

Кроме того, трудовой договор при возникновении споров между сторонами служит доказательством определенных договоренностей в суде, так как из других доказательств (например, трудовая книжка, свидетельские

показания) невозможно установить наличие между работодателем и работником конкретных договоренностей, например о размере оплаты труда. В противоположность трудовым отношениям со служащими такие ситуации практически не возникают. На государственной службе факт возникновения правоотношений со служащим доказывается прежде всего актом назначения его на должность, а условия службы - штатным расписанием, приказами и прочими распорядительными документами [21, с. 24].

Из этого вытекает вывод о том, что сложно однозначно утверждать об отнесении служебного контракта к трудовому договору вследствие невозможности применения договорных отношений на государственной службе. Но и нельзя отрицать тот факт, что служебным контрактом регулируется деятельность по применению труда. Все это свидетельствует об особом месте служебного контракта в системе договоров.

Другая группа ученых считает служебный контракт особой разновидностью трудового договора. Например, Л.А. Чиканова говорит о служебном контракте как о терминологической особенности договора с работником, поступающим на государственную службу [61, с. 136]. Такой подход объясняется его представителями признанием трудового характера отношений между служащим и нанимателем (государственным органом или учреждением). В таком случае предполагается, что к внутренним отношениям сторон служебного контракта должны применяться нормы трудового права, но с учетом особенностей данного вида деятельности.

Несколько промежуточную позицию занимает А.В. Гусев [12, с. 22], подчеркнувший различия между служебными контрактами и трудовым договором, но вместе с тем признавший их общую социально-юридическую природу. Она, по мнению автора, заключается в том, что и тот и другой в широком смысле являются индивидуально заключенными соглашениями о труде. Трудовой договор и служебный контракт не выступают по отношению друг к другу как целое и часть, а являются составными элементами в сфере

регулирования труда, а не в сфере административно-правового регулирования.

Однако с таким двояким выводом А.В. Гусева сложно согласиться. Нельзя признать служебный контракт одновременно особым соглашением, направленным на регулирование труда, но при этом не являющимся разновидностью трудового договора.

Во многом сходное мнение высказала А.В. Ульянова [54, с. 16], указавшая, что различия и характерные черты трудового договора и контракта указывают на различную юридическую природу и подтверждают осуществляемую ими роль: трудового договора в трудовой сфере, а служебного контракта - в сфере государственной службы. Это в силу наличия общих признаков не исключает применения в отдельных случаях трудовых норм в правовом регулировании служебных отношений.

Служебный контракт и трудовой договор выступают в качестве завершающих актов в сложных юридических составах, которые являются основаниями возникновения отдельных видов трудовых правоотношений или же государственно-служебных правоотношений. Но функциональные задачи трудового договора и служебного контракта в возникновении таких правоотношений различны. В абсолютном большинстве случаев трудовой договор выступает самостоятельным основанием возникновения правоотношения. В сложных юридических составах, в которых включен трудовой договор, ими порождаются отдельные виды трудовых отношений. Что же касается служебного контракта, то он занимает строго определенное место в сложном юридическом составе, который влечет возникновение служебных отношений, но никогда не выступает в качестве самостоятельного основания.

По рассмотрении вышеперечисленных доводов представляется верной позиция, указывающая на то, что служебный контракт выступает одной из разновидностей трудового договора. На это, прежде всего, указывают основные объединяющие признаки, такие как личностный характер

соглашений, закрепление в его тексте конкретной трудовой функции, подчиненность правилам трудового распорядка. Все эти признаки трудового договора вполне находят отражение и в служебных контрактах.

Ученые рассматривают заключение контракта с государственным гражданским служащим в качестве одного из элементов в сложном юридическом составе поступления на службу, как конечный этап данной процедуры [19, с. 58].

Служебный контракт подлежит заключению на основании акта соответствующего государственного органа о назначении гражданина на должность. Таким актом выступает, как правило, распоряжение или приказ, издаваемый представителем нанимателя, а при поступлении на службу по конкурсу - решение конкурсной комиссии.

Административный акт о назначении на должность - единственно возможное правовое основание для заключения с гражданином служебного контракта. В отличие от правил, установленных ТК РФ [53], фактическое допущение к служебным обязанностям не служит основанием для того, чтобы считать контракт заключенным. Административный акт выступает основанием для возникновения у гражданина статуса государственного служащего, с вытекающими из этого полномочиями. Таким образом, для оформления служебных отношений требуется как издание соответствующего административного акта, так и подписание служебного контракта.

С материально-правовой позиции заключение контракта нужно отличать от поступления на службу.

Само по себе поступление на гражданскую службу предполагает сложный юридический состав, в результате чего возникают служебные правоотношения. Данный состав включает элементы, также имеющие сложные юридические составы, а именно:

- 1) реализацию определенного способа поступления на службу в государственный орган (представление к назначению, прохождение по конкурсу);

- 2) издание соответствующего акта о назначении на должность;
- 3) подписание служебного контракта [6, с. 59].

Непосредственно процесс заключения служебного контракта в соответствии со ст. 26 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ также делится на несколько стадий. На первоначальном этапе гражданин подает документы согласно установленному перечню. После этого происходит предоставление гражданину текста служебного контракта, ознакомление его с должностным регламентом работы, с правилами служебного распорядка. После соблюдения необходимых формальностей стороны подписывают служебный контракт, который вступает в силу с даты подписания.

Как уже было указано выше, служебный контракт заключается в следующих случаях:

- во-первых, при поступлении на гражданскую службу впервые или после увольнения с нее;
- во-вторых, в случае перевода служащего на другую должность в составе того же государственного органа или при переводе в другой орган.

Данное разделение позволяет классифицировать служебные контракты на первичные и новые. Так, с поступающим на службу заключают первичный служебный контракт, тогда как со служащим в порядке перевода, при замещении новой должности заключается новый контракт [17, с. 19].

Между тем, как было рассмотрено выше, согласно ст. 16 ТК РФ трудовые отношения могут возникать также из сложного юридического состава, в том числе в результате избрания по конкурсу.

Вопросами конкурса как основания трудовых отношений занимался ряд специалистов по трудовому праву. Так, Ю.Н. Полетаев предложил следующее определение: избрание по конкурсу есть организационно-правовая процедура, предшествующая заключению договора, которая предусматривает порядок оценки претендента на его соответствие

требуемым профессиональным и прочим качествам кандидата на вакантную должность [43, с. 31].

Независимо от того, урегулирован ли порядок организации конкурса законодательным актом, он основывается на общих нормах трудового законодательства, как и любой иной способ кадрового комплектования: на свободе труда, на запрете какой-либо дискриминации, на равенстве возможностей и доступа к труду.

Так, конкурс не подлежит проведению в ряде случаев:

- при назначении на определенный срок на должности категорий «руководители», а также «помощники (советники)»;
- при назначении на должности категории «руководители», если назначение на них осуществляется Президентом или федеральным Правительством;
- при заключении срочного контракта;
- при назначении на должность гражданина, состоящего в кадровом резерве;
- в некоторых иных случаях.

Заметим, что вызывает вопросы отсутствие необходимости проведения конкурса на должность при заключении срочного контракта. Так, не вполне ясна связь конкурсного порядка замещения должностей со сроком заключения контракта. Данное ограничение представляется неоправданным, так как конкурс призван обеспечить равный доступ к гражданской службе, при этом не столь важно, на какой срок.

Конкурс может не проводиться, если назначение происходит на отдельные должности, служебные обязанности которых связаны с применением сведений, составляющих государственную тайну. Перечень таких должностей специально утверждается нормативным актом. Также при наличии соответствующего решения представителя нанимателя конкурс может не проводиться при замещении младших должностей.

Еще одним исключением Федеральный закон № 79-ФЗ называет назначение гражданина, который состоит в кадровом резерве. В соответствии со ст. 64 данного акта, учитывая поступившие заявления для замещения должностей гражданской службы, формируются следующие виды кадровых резервов: федеральный; федерального государственного органа; субъекта Федерации; органа субъекта Федерации.

Кадровые резервы формируют на конкурсной основе.

При таком механизме формирования указанных резервов в общем-то должна отсутствовать необходимость повторного проведения процедуры конкурса. Должность замещается гражданином или служащим, состоящим в резерве. И только при отказе от предложенной должности того лица, которое состоит в резерве, она замещается по результатам проводимого конкурса.

В ситуациях, когда на замещение какой-либо должности в резерве стоят несколько граждан и (или) служащих, вопрос выбора кандидатуры решается следующим образом. Решение может принять представитель нанимателя единоличным решением, или же может быть назначен конкурс среди стоящих в резерве лиц. Представляется, что последний вариант наиболее соответствует принципу равного доступа к гражданской службе.

Согласно п. 2 ст. 26 Федерального закона № 79-ФЗ при заключении служебного контракта гражданин должен представить следующие документы представителю нанимателя:

- а) заявление о замещении соответствующей должности государственной службы;
- б) самостоятельно заполненную анкету с подписью - по форме, установленной Правительством РФ [39];
- в) паспорт гражданина;
- г) трудовую книжку;
- д) страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования кандидата;
- е) свидетельство о постановке на учет в налоговом органе;

- ж) документы воинского учета (актуально для военнообязанных и подлежащих призыву);
- з) документ, подтверждающий получение образования и квалификацию кандидата;
- и) сведения о доходах, имуществе, а также имущественных обязательствах гражданина;
- к) сведения об адресах сайтов и страниц на сайтах в сети Интернет, где соискатель размещал информацию в общем доступе.

В отдельных специально оговоренных федеральными законодательными актами случаях может быть предусмотрено представление дополнительных документов.

Вся предоставляемая гражданином информация проверяется специалистами кадровой службы.

При заполнении анкеты при поступлении на гражданскую службу следует быть очень внимательным, так как неточное ее заполнение может привести к последующему прекращению служебных отношений по основанию представления гражданином заведомо ложной информации или подложных документов.

Так, при рассмотрении дела № 5-АПГ14-17 об увольнении гражданина с государственной службы Верховный Суд РФ оставил без изменения жалобу истца, который был уволен с государственной службы за то, что, заполняя анкету для заключения служебного контракта, не указал в ней на наличие гражданства другой страны. Верховный Суд РФ пояснил: «Суд верно посчитал, что, поступая на службу и представляя сведения о себе, истец знал о наличии у него второго гражданства и имел возможность указать в анкете всю правдивую информацию о себе. В этой связи, ввиду допущенного истцом нарушения закона, у Минэнерго было основание расторгнуть с ним контракт» [41].

Помимо обязательности анкеты поступление на гражданскую службу отличается от заключения трудового договора тем, что гражданин обязан

представить информацию о том, на каких сайтах или страницах в сети Интернет он размещал общедоступную информацию, - сведения представляются претендентами за период три года перед поступлением на службу.

По аналогии с трудовым договором при заключении служебного контракта гражданина следует ознакомить с распорядком государственного органа. Служебный контракт также заключается в письменном виде и подписывается в двух экземплярах сторонами. В отличие от трудового договора, для служебного контракта установлена его примерная форма [32]. В служебном контракте указывают полное имя служащего, реквизиты его паспорта, адрес и телефонный номер, наименование государственного органа. Служебный контракт содержит в себе две группы условий: существенные и дополнительные. Существенными условиями служебного контракта являются:

- а) наименование государственной должности и подразделения государственного органа;
- б) дата, с которой начинается исполнение служебных обязанностей;
- в) права и служебные обязанности служащего, его должностной регламент;
- г) условия и виды медицинского и иного страхования;
- д) права и обязанности по контракту представителя нанимателя;
- е) условия службы, льготы и компенсации за работу в тяжелых, вредных и опасных условиях;
- ж) режим работы и отдыха служащего;
- з) условия оплаты труда (в том числе указываются надбавки и иные выплаты);
- и) условия социального страхования;
- к) нахождение замещаемой должности в перечне должностей гражданской службы.

При отсутствии в тексте служебного контракта хотя бы одного из перечисленных условий он может быть признан недействительным.

Так, среди существенных условий служебного контракта названы условия оплаты труда служащего, которая включает оклад, надбавки и прочие выплаты. Должностной оклад и ежемесячное поощрение государственных служащих установлены Указом Президента РФ [28] и определяются соответственно замещаемым должностям. Указом установлены и размеры окладов за классный чин федеральных служащих, доплат за особые условия службы.

При заключении служебного контракта обязательно указывают срок его действия. В соответствии со ст. 25 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ существуют два вида служебных контрактов: на неопределенный срок и срочный.

Служебный контракт, который заключен на неопределенный срок, действует до достижения гражданином предельного возраста нахождения на гражданской службе (ст. 39 указанного Федерального закона). Предельный возраст установлен на пороге 65 лет. В соответствии со ст. 25.1 Федерального закона достигшему предельного возраста пребывания на службе гражданину такой срок может быть продлен (не выше чем до 70 лет), но только представителем нанимателя и при согласии самого служащего.

Срочный договор со служащими заключают, когда связанные с гражданской службой отношения не могут быть установлены на неопределенный срок, учитывая категорию должности или условия прохождения службы. В тексте срочного служебного контракта необходимо указать срок его действия, который может составлять от 1 года до 5 лет (п. 2 ст. 25 указанного Федерального закона). Он может заключаться:

- 1) на время, необходимое для выполнения конкретного задания;
- 2) на период замещения отсутствующего сотрудника, за которым сохранена его должность;

- 3) замещения должности категории «руководители» или «помощники (советники)»;
- 4) замещения должности в органе, образованном на определенный срок;
- 5) замещения должности в порядке ротации и в ряде иных предусмотренных законом случаях.

Основания для заключения срочного служебного контракта делятся на группы: определенная категория замещаемой должности и условия прохождения службы.

В служебном контракте могут быть предусмотрены следующие дополнительные условия:

- об испытании служащего;
- о неразглашении сведений, которые составляют государственную тайну, а также о неразглашении служебной информации;
- о необходимости проходить службу после обучения не менее срока, установленного договором на обучение, если оно осуществлялось за счет бюджетных средств;
- о показателях результативности деятельности служащего и обусловленных ими условиях оплаты труда;
- прочие условия.

В любом случае такие условия не должны ухудшать положение служащего в сравнении с установленным законодательством положением.

Часто дополнительные условия оговариваются в приложениях к основному тексту служебного контракта (например, об испытательном сроке, о предоставлении жилья, о возмещении расходов служащего по использованию в служебных целях личного транспорта и др.).

Согласно норме ст. 27 Федерального закона № 79-ФЗ в акте о назначении на должность, равно как и в тексте служебного контракта, может быть предусмотрена такая мера, как испытание служащего с целью проверки соответствия его данной должности гражданской службы. Срок такого

испытания может быть установлен продолжительностью от 3 месяцев до года.

Для замещения должности в порядке перевода служащего из другого органа может быть установлен срок испытания от 3 до 6 месяцев. Заметим, что ТК РФ не содержит указания на право работодателя устанавливать работнику испытание в случае перевода его с одной должности на другую у того же работодателя. В этом состоит одно из отличий поступления на гражданскую службу от поступления на работу по нормам ТК РФ.

Как указано в ст. 27 Федерального закона № 79-ФЗ, в акте о назначении на должность и в тексте служебного контракта стороны могут предусмотреть испытание с целью проверки соответствия гражданина замещаемой должности на указанный выше срок, если иной срок не установлен законом для отдельных случаев. Важно, что на время испытания на служащего распространяются все положения действующих нормативных правовых актов, регулирующих вопросы гражданской службы [21, с. 72].

Если в акте о назначении работника на должность и в служебном контракте не указано условие об испытании, это означает, что служащий принят на гражданскую службу без испытания.

В соответствии с той же ст. 27 Федерального закона № 79-ФЗ испытание не устанавливается для следующих категорий служащих:

- для лиц, получивших по программе подготовки специалистов среднего звена среднее профессиональное образование, а также получивших высшее образование в соответствии с положениями договора о целевом обучении с обязательством впоследствии прохождения гражданской службы и поступающих на нее впервые;
- для служащих, назначенных согласно п. 1 ч. 1 ст. 31 Закона № 79-ФЗ на должность в порядке перевода в связи с сокращением или с упразднением государственного органа;

- для других граждан и служащих, для которых законом предусмотрены соответствующие гарантии по сохранению места работы.

После окончания срока испытания, если у служащего отсутствует классный чин, проводится квалификационный экзамен, в результате которого служащему присваивают классный чин согласно ст. 11 Федерального закона № 79-ФЗ. Этот экзамен проводится при удовлетворительном результате прохождения испытуемым испытательного срока. В ходе экзамена заполняется экзаменационный лист, где отражается оценка знаний, умений, навыков экзаменуемого.

Периоды временной нетрудоспособности служащего, а также иные периоды фактического невыполнения обязанностей на службе в срок испытания не засчитываются.

В случае неудовлетворительного результата по итогам испытания представитель нанимателя вправе до истечения срока испытания расторгнуть служебный контракт, предупредив об этом служащего в письменном виде не позднее чем за 3 дня, указав в нем причины, которые явились основанием для признания служащего не выдержавшим испытание.

Если до замещения данной должности служащий уже замещал другую должность гражданской службы, ему может быть предложена ранее занимаемая должность. Ранее занимаемая должность может быть предложена, если испытание проводилось в отношении служащего при переводе его на должность другой группы или специализации.

С гражданином, впервые поступившим на службу, при отрицательном результате прохождения испытания служебный контракт должен быть расторгнут.

Нужно отметить, что закон установил не обязанность, а право представителя нанимателя по предоставлению служащему ранее занимаемой должности. По смыслу данной нормы представитель нанимателя вправе и

расторгнуть служебный контракт, если посчитает это целесообразным [21, с. 73].

Решение представителя нанимателя о расторжении служебного контракта может быть обжаловано в суд.

Представитель нанимателя может расторгнуть служебный контракт со служащим по указанной причине только в течение испытательного срока. Если по окончании такого срока служащий продолжает исполнять служебные обязанности, то он считается выдержавшим испытание и расторгнуть с ним контракт по причине непрохождения испытания нельзя. При этом в срок испытания засчитывается и вышеуказанный трехдневный срок для уведомления о неудовлетворительном результате.

Если в ходе испытания служащий пожелает сам расторгнуть служебный контракт, то он вправе это сделать, предупредив представителя нанимателя об этом за три дня. В данном случае правила расторжения контракта по инициативе служащего сходны с положениями ТК РФ.

Таким образом, в качестве завершения раздела работы, отметим, что служебный контракт – важнейший документ, которым оформляется поступление гражданина на государственную службу [1, с.43]. В служебном контракте стороны указывают все его существенные условия, включая свои права и обязанности, срок действия контракта и пр. Процесс заключения служебного контракта на сегодня значительно отличается по фактическому составу от процесса заключения трудового договора.

К служебным отношениям неприменима норма трудового закона о фактическом допуске к выполнению трудовых обязанностей. Кроме того, не установлен срок, в течение которого с момента издания приказа о назначении на должность с гражданином должен быть заключен служебный контракт. При этом Федеральный закон № 79-ФЗ не указывает однозначно, что именно с даты издания приказа о назначении на должность начинается государственно-служебное правоотношение. При этом в практике работы

государственных органов принято указывать в таком приказе конкретную дату, с которой лицо приступает к своим обязанностям.

В этой связи целесообразно на законодательном уровне установить срок заключения служебного контракта с лицом, поступающим на гражданскую службу. По аналогии с положениями ст. 68 ТК РФ следует дополнить ст. 26 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ п. 4.1 следующего содержания: «Служебный контракт должен быть заключен с лицом, поступающим на гражданскую службу, в течение трех дней с даты издания акта государственного органа о назначении его на должность государственной гражданской службы».

При заключении служебного контракта на определенный срок так же, как и при неопределенном сроке контракта, следует проводить конкурсный отбор.

Требуется разработать и утвердить на федеральном уровне нормативный правовой акт, которым предусматривался бы открытый конкурс на зачисление граждан в кадровый резерв не только для действующих служащих, но также для впервые поступающих на гражданскую службу.

Кроме того, следует законодательно установить следующие условия:

- обязательное проведение отдельного конкурсного отбора, если в кадровом резерве имеется несколько кандидатур на замещение одной должности;
- введение процедуры тестирования, собеседований, иных форм оценки знаний и навыков кандидатов, если конкурсная комиссия посчитает эти формы необходимыми для проверки соответствия кандидатов вакантной должности;
- предоставление возможности повторно участвовать в конкурсе кандидатам, которые не были зачислены в резерв.

Заключение

Проведенное теоретико-практическое исследование правового регулирования поступления на государственную службу позволило сделать следующие выводы.

Как сложилось исторически, уже с 19-го века российское правительство было озабочено уровнем образования и профессиональной подготовки чиновников-управленцев. Устанавливались различного рода цензы и профессиональные испытания. Закрепляя в законодательстве обязательные требования для назначения на должности в некоторые учреждения (казенные палаты, податные инспекции, учреждения судебной власти), власть пыталась обеспечить постоянство и компетентность кадрового состава государственных органов, несовершенство которого негативно отражалось на всем процессе управления империей. Таким образом, государство прилагало усилия для совершенствования своего бюрократического аппарата.

В наши дни, в эпоху коренной перестройки управления государством, вопросы профессиональной подготовки административного персонала для государственной службы имеют первостепенное значение. Растет круг обязанностей должностных лиц, повышается объем компетенций, и все это обуславливает необходимость развития и совершенствования системы подготовки и отбора кадров для занятия должности на государственной и муниципальной службе. Модернизация процессов формирования корпуса государственных служащих и реализации их полномочий активизирует деятельность по уточнению требований к потенциальным кандидатам, к порядку и процедурам отбора на должность, а также уточнению и нормативному закреплению ограничений для претендентов, которые касаются как профессиональных компетенций, так и обстоятельств и качеств личного характера.

Определяя основные свойства современной государственной службы, стоит указать на ее государственный характер деятельности, профессиональный характер, публичный характер службы, а также то, что ее осуществление возможно только в государственном органе. Таким образом, реализация основных функций государства возлагается на государственных служащих, состоящих на государственной службе в органах публичной власти.

Система государственной службы, включая ее видовую классификацию, учитывает не только федеративное устройство страны, но и специфику условий гражданской, военной и правоохранительной службы.

Нормативной основой для регулирования порядка поступления на государственную службу выступает двухуровневая система нормативных актов, т.е. федеральное законодательство – Конституция РФ, законы РФ, подзаконные акты РФ (Указы Президента и постановления Правительства) и региональное законодательство, среди которых – многочисленные акты субъектов РФ (конституции (уставы), законы субъектов, акты высшего должностного лица субъекта РФ).

Право на равный доступ к службе в государственных органах закреплено в Федеральном законе о государственной гражданской службе. Закон устанавливает, что все граждане, которые отвечают квалификационным требованиям для замещения государственных должностей, имеют право на равный к ней доступ и одинаковые условия прохождения службы, независимо от расы, национальности, пола, происхождения, должностного или имущественного положения, от места жительства, от отношения к религии и иных обстоятельств, не имеющих отношения к деловым профессиональным качествам претендента.

Но для практической реализации принципа равенства в доступе к гражданской службе необходимы механизмы, позволяющие формировать кадровый состав службы на базе конкурса. Поэтому конкурс выступает главным способом замещения государственных должностей. Именно он дает

возможность выбрать наиболее достойных, квалифицированных кандидатов из общего числа претендующих на должность. Конкурс является наиболее демократическим способом пополнения аппарата государственной службы новыми кадрами, который препятствует превращению государственной службы в закрытую для граждан своей страны систему.

Формирование институционально закрепленного порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, оптимально сочетающее мировые стандарты нормативного качества с историческими особенностями отечественного опыта, представляет собой необходимый элемент правового обеспечения преобразований, осуществляемых на современном этапе государственного строительства.

Основные направления создания открытого равного доступа граждан Российской Федерации определены Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Закон воспринял многие инновационные подходы, присущие самым передовым аналогам института государственной службы в наиболее развитых странах. В действующих нормативных правовых документах органов государственной власти Российской Федерации, регулирующих работу по проведению конкурсов на замещение вакантной должности гражданской службы, в достаточной мере учтен позитивный потенциал этого Закона. Убедительным свидетельством того, что сложившиеся подходы успешно реализуются в кадровой практике государственных органов, являются данные статистики за последние годы.

Тем не менее, практика применения отечественного законодательства по вопросам обеспечения кадрового отбора на гражданскую службу свидетельствует о необходимости развития закрепленных в Законе о государственной гражданской службе механизмов конкурсного отбора, о ее более полном научно-методическом обеспечении. В числе первоочередных проблем, нуждающихся в научной разработке и последующем правовом закреплении, выделяется проблема обеспечения реальной связи между

видами государственной службы, в том числе между военной и гражданской службой. Установление нормальных отношений между этими видами государственной службы позволит устранить многочисленные барьеры, препятствующие их нормальному развитию, станет действенным фактором повышения престижа государственной службы в российском обществе.

Вероятно, новый импульс должно получить и само законодательство о проведении конкурсов на замещение вакантной должности государственной службы. Конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе должно быть дополнено видовым разнообразием конкурсов, формами и методами их проведения, расширением относительной самостоятельности руководителей ведомств в части их организации и проведения.

На пути совершенствования порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной службы подспорьем может стать и исследование реальной практики проведения таких конкурсов ведомствами и субъектами Российской Федерации, а также поиск адекватных, отвечающих требованиям современности, кадровых технологий и методов.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Абрамов И.А. Заключение служебного контракта с государственным гражданским служащим // Юридические науки: проблемы и перспективы: Материалы III Международной научной конференции. Казань: Бук, 2015. С. 43-45.
2. Алексеев И.А. К вопросу о становлении и развитии российского законодательства о юридической ответственности органов публичной власти // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 3. С. 27 - 31.
3. Алексеев И.А. К вопросу об отличиях муниципально-правовой ответственности от иных видов юридической ответственности // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 9. С. 40 - 45.
4. Алексеева И.С. К вопросу о понятии и видах государственной службы в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 12. С. 44 - 46.
5. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 25.09.2019 № 93-АПА19-3. Об отмене решения Магаданского областного суда от 17.06.2019 и признании недействующим Указа губернатора Магаданской области от 04.03.2019 № 58-у «О порядке выплаты ежемесячного денежного поощрения государственным гражданским служащим Магаданской области» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Беспалова Ю.А. Совершенствование порядка заключения, расторжения служебного контракта государственного служащего // Международный журнал социальных и гуманитарных наук. 2016. Т. 1. № 1. С. 59.
7. Бобров А.М., Телегин А.С. Государственная служба иных видов: понятие и ее особенности // Административное право и процесс. 2018. № 9. С. 55 - 60.

8. Боброва Н.А. Цифровизация: плюсы и минусы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 10. С. 23 – 25.
9. Васильева Л. Е. Петр I и создание концепции «Школы службы государству» / Л. Е. Васильева // Изв. Саратов. ун-та, 2010. №1. С. 75 – 76.
10. Войтович В. Ю. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие / В. Ю. Войтович. - Ижевск: Изд-во «Удмуртский университет», изд-во Института экономики и управления ФГБОУ ВПО «УдГУ», 2013. С. 25 – 26.
11. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М.: Дело и Сервис, 2003. С. 33.
12. Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы регулирования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 22.
13. Гусев А.В. Служебный контракт на государственной гражданской службе // Южно-Уральский юридический вестник: научно-практический журнал. 2006. № 6. С. 77.
14. Далгатова А. О. Основы государственной гражданской службы: учебное пособие (курс лекций) / А. О. Далгатова. – Махачкала: ДГИНХ, 2014. – С. 3.
15. Еремина Т. И. Законодательное регулирование поступления на гражданскую службу в государственной системе просвещения Российской империи в XIX – начале XX века / Т. И. Еремина // Известия РГПУ им. А.И. Герцена, 2013. №159. С. 115 – 116.
16. Завгородний А.В. Конкурс на замещение профессорско-преподавательских должностей в образовательных организациях как основание возникновения трудовых правоотношений / под ред. О.А. Кузнецовой, В.Г. Голубцова, Г.Я. Борисевич, Л.В. Боровых, Ю.В. Васильевой, С.Г. Михайлова, С.Б. Полякова, А.С. Телегина, Т.В. Шершень //

Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал. 2018. № 1. С. 413 - 427.

17. Зайцева Г.В. Служебный контракт в свете меняющегося законодательства // Бизнес-адвокат. 2005. № 15.

18. Иванова С. А. Некоторые проблемы правового регулирования конкурса на замещение должности гражданской службы в Российской Федерации и их решение / С. А. Иванова // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу, 2016. №4. С. 24 25.

19. Казанцева О.Л., Меженина О.В. Особенности заключения служебного контракта на государственной гражданской службе в Российской Федерации // Известия Алтайского государственного университета. 2017. № 3(94). С. 58.

20. Ковтков Д.И., Кузнецов В.И. Правовые проблемы формирования резерва кадров на государственной гражданской службе // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 121 - 130.

21. Коломоец Е.Е. Трудовой договор и служебный контракт: проблемы теории и правоприменения: монография. Москва: Проспект, 2019. 128 с.

22. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

23. Кузнецова О.А., Абрамов Г.Ф. К вопросу о предупреждающих мероприятиях в сфере противодействия коррупции: эффективность, перспективность, проблематичность // Административное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 707 - 716

24. Кузьмин В. Чиновник от конкурса. Дмитрий Медведев согласен принимать на госслужбу через экзамены // Российская газета. 2012. 14 марта.

25. Кулаженкова Н. В., Калининкова Т.А. Актуальные проблемы правового регулирования государственной гражданской службы в

современной России / Н. В. Кулаженкова, Т. А. Калининкова // Вестник государственного и муниципального управления, 2016. №3. С. 28.

26. Мальцев Р. Госслужба: карьерный рост и кадровый отбор // ЭЖ-Юрист. 2014. № 32. С. 1, 3.

27. Международный пакт о гражданских и политических правах [Электронный ресурс]: принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. – М., 1966 – Доступ из справ. - правовой системы «Консультант - Плюс».

28. О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих: Указ Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 763 // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3459.

29. О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы» [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 16. – Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

30. О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 112 . Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

31. 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»)

Федерации и включение в кадровый резерв федерального государственного органа»): Постановление Правительства РФ от 05.03.2018 № 227 (ред. от 20.11.2018) // Собрание законодательства РФ», 19.03.2018, № 12, ст. 1677.

32. О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 16.02.2005 № 159 – Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

33. Об основах государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ: принят Государственной Думой 5 июля 1995 года (с изм. и доп.). (утратил силу). – Доступ из справ. – правовой системы «КонсультантПлюс».

34. Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в центральном аппарате Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей [Электронный ресурс]: Приказ Роспотребнадзора от 28.09.2017 № 883 – Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

35. Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 557 – Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

36. Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 04.12.2009 № 1382 – Доступ из справ. –правовой системы «КонсультантПлюс».

37. Об утверждении Правил представления лицом, поступающим на работу на должность руководителя федерального государственного учреждения, а также руководителем федерального государственного учреждения сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 13 марта 2013 г. № 208 – Доступ из справ. -правовой системы «Консультант-Плюс».

38. Об утверждении Правил проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей федеральных государственных учреждений, и лицами, замещающими эти должности [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 13 марта 2013 г. № 207 – Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

39. Об утверждении формы анкеты, представляемой гражданином Российской Федерации, поступающим на государственную гражданскую службу Российской Федерации или на муниципальную службу в Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 26.05.2005 № 667-р (ред. от 20.11.2019) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 22. Ст. 2192.

40. Об утверждении формы представления сведений об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которых государственным гражданским служащим или муниципальным служащим, гражданином Российской Федерации, претендующим на замещение должности государственной гражданской службы Российской Федерации или муниципальной службы, размещались

общедоступная информация, а также данные, позволяющие его идентифицировать [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2016 г. № 2867-р – Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

41. Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими: утвержден Президиумом ВС РФ от 22 июня 2016 г. // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71329668/> (дата обращения: 03.03.2020).

42. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 27.05.2019 № 5-КГ19-54. Требование: О признании незаконным отказа в допуске к прохождению государственной гражданской службы, обязанности заключить контракт на прохождение государственной гражданской службы. Решение: Дело направлено на новое рассмотрение, поскольку судами не дана оценка доводам истицы о совершении должностными лицами последовательных действий, свидетельствующих о намерении принять истицу на гражданскую службу, в связи с чем отказ в заключении контракта носит дискриминационный характер по мотиву беременности // Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».

43. Полетаев Ю.Н. Правовые последствия неизбрания на должность // Справочник кадровика. 2007. № 12. С. 31.

44. Пресняков М.В. Юридическая природа служебного контракта на государственной службе: проблемы правовой определенности // Трудовое право. 2008. № 9. С. 52 - 57.

45. Приказ Минздрава России от 20.07.2012 № 35н «О Методике проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы в Министерстве здравоохранения Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 24.08.2012 №

25253 //Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 50

46. Приказ Министра обороны РФ от 12.12.2018 № 707 «Об утверждении Методики проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы Российской Федерации в Министерстве обороны Российской Федерации, а также Порядка и сроков работы конкурсной комиссии для проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы Российской Федерации в Министерстве обороны Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 11.01.2019 № 53320) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

47. Приказ Минприроды России от 30.09.2019 № 656 «Об утверждении Методики проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, а также порядка и сроков работы конкурсной комиссии для проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2019

48. Проценко Л. Вмэрию на кадровом лифте. До конца года будет объявлен публичный конкурс по отбору кандидатов на работу в правительство Москвы // Российская газета. 2012. 29 августа.

49. Решение Лужского городского суда Ленинградской области от 4 апреля 2016 г. по делу № 2-500/2016 // <http://sudact.ru/regular/doc/ENnx50vQAexp/> (дата обращения: 03.03. 2020).

50. Современные кадровые технологии в органах власти: монография / А.М. Беляев, Е.Д. Богатырев, А.И. Галкин и др.; под общ. ред. С.Е. Прокофьева, А.М. Беляева, С.Г. Еремина. М.: Юстицинформ, 2015. 662 с.

51. Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук / Ю. Н. Старилов – Воронеж, 1996. – С. 117.

52. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. 2-е доп. изд. М., 2008. С. 113.

53. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

54. Ульянова А.В. Служебный контракт и трудовой договор: общие черты и отличия (сравнительно-правовой анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 16.

55. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

56. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

57. Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 06.02.2019) «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

58. Харитонов И. К. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации / И. К. Харитонов // Общество и право. 2015. №2 (52). С. 40.

59. Чаннов С.Е. Служебный контракт: за и против // Современное право. 2009. № 12. С. 67.

60. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: Учебник. М.: Юнити-Дана, 2012. С. 45.

61. Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной службе. М., 2005. С. 136.