

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 Российской Федерации»

Студент

У.А. Пушкина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

к.ю.н., доцент, А.А. Мусаткина

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

Тольятти 2021

Аннотация

Дипломную работу выполнил: У.А. Пушкина

Тема работы: «Правовое регулирование поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации»

Научный руководитель: к.ю.н., доцент А.А. Мусаткина

Цель исследования является теоретико-правовой анализ правового регулирования поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормы действующего законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе, регулирующие поступление на государственную гражданскую службу, а также научная литература по теме исследования.

Нормативно-правовая база исследования включает: Конституцию Российской Федерации, Федеральные законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О системе государственной службы Российской Федерации», других федеральных законов и нормативно-правовых актов, регулирующих поступление на государственную гражданскую службу Российской Федерации.

Данная работа структурирована в соответствии с поставленными целью и задачами исследования и включает: введение, три раздела, заключение и список используемой литературы и используемых источников.

Содержание

Введение.....	4
1 Условия поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации	7
1.1 Требования к кандидатам на замещение должностей государственной гражданской службы Российской Федерации	7
1.2 Ограничения при поступлении на государственную гражданскую службу Российской Федерации.....	15
2 Порядок поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации	24
2.1 Конкурс при поступлении на государственную гражданскую службу Российской Федерации.....	24
2.2 Порядок заключения служебного контракта	39
3 Проблемы правового регулирования поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации	45
3.1 Пробелы и коллизии нормативного регулирования поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации	45
3.2 Пути совершенствования законодательной базы поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации	51
Заключение	60
Список используемой литературы и используемых источников.....	63

Введение

В настоящее время в России активно совершенствуется процесс управления государством. Динамичное развитие в условиях формирования сильного государства зависит от качественно подготовленных квалифицированных государственных служащих с соответствующими требуемыми личностными характеристиками. Особое внимание уделяется глубокой разносторонней подготовке и объективности отбора управленческих кадров.

Среди основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации Президент России утвердил необходимость совершенствования порядка назначения на должности государственной гражданской службы.

Решение проблем, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу, находится в русле общего направления административной реформы, проводимой в Российской Федерации. Нацеленность реформы на обеспечение возможности равного доступа граждан к государственной гражданской службе при формировании компетентного кадрового состава позволит оперативно достигать позитивных изменений управленческого механизма.

Сохранение стабильности во всех сферах жизни общества, обеспечение защиты гражданских прав и интересов, нормальное развитие рыночной экономики напрямую зависит от своевременности, профессионализма, коррупционной устойчивости при оказании государственными гражданскими служащими публичных услуг, эффективности решения возложенных на гражданских служащих задач.

Актуальной на сегодняшний момент является проблема структурирования элементов процесса поступления на государственную гражданскую службу.

Юридическая литература содержит различные подходы к структуре и содержанию процесса поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации.

Необходимость специального правового регулирования процесса поступления на государственную гражданскую службу тесно связано с особой важностью задач и ответственности, которые возлагаются на государственных гражданских служащих в свете реализации функций управления государством.

Таким образом, научный и практический интерес представляет исследование проблем правового регулирования поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации, что является условием актуальности темы настоящей выпускной квалификационной работы «Правовое регулирование поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации».

Цель данного исследования является теоретико-правовой анализ правового регулирования поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации.

Поставленная цель достигается посредством решения ряда задач:

- 1) определение понятия государственного гражданского служащего;
- 2) исследование порядка поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации;
- 3) рассмотрение условий поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации;
- 4) анализ проблем правового регулирования поступления на государственную гражданскую службу.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормы действующего законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе, регулирующие поступление на государственную гражданскую службу, а также научная литература по теме исследования.

Теоретическая база исследования представлена трудами следующих учёных: Н.А. Бобровой, А.В. Гусева, Г.Е. Журавлевой, О.В. Исаевой, С.Н. Керамовой, Е.Е. Коломоец, Д.А. Липинского, В.М. Манохина, А.А. Мусаткиной, С.В. Наймушина, С.В. Орешина, Д.В. Осинцева, М.В. Преснякова, Д.Х. Салихова, А.В. Сороко, Ю.Н. Старилова, М.М. Сумина, Л.А. Чикановой, В.И. Шарина и др.

Нормативно-правовая база исследования включает: Конституцию Российской Федерации, Федеральные законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О системе государственной службы Российской Федерации», других федеральных законов и нормативно-правовых актов, регулирующих поступление на государственную гражданскую службу Российской Федерации.

Данная работа структурирована в соответствии с поставленными целью и задачами исследования и включает: введение, три раздела, заключение и список используемой литературы и используемых источников.

1 Условия поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации

1.1 Требования к кандидатам на замещение должностей государственной гражданской службы Российской Федерации

В сложных современных условиях России необходим высокопрофессиональный и компетентный аппарат государственных гражданских служащих. Поэтому государством особое внимание уделяется реформированию института государственной службы Российской Федерации, в том числе развитию порядка утверждения граждан России на должность государственной гражданской службы.

Согласно утверждению профессора Н.А. Бобровой «Сущность Конституции состоит в устройстве власти» [4]. Государственная служба — важный неотъемлемый элемент устройства власти. И Конституция Российской Федерации является основой правового регулирования государственной службы. Среди базовых нормативных актов федерального законодательства в сфере правового регулирования поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации в первую очередь необходимо выделить Федеральный закон Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [52].

Законодатель в России посчитал государственную гражданскую службу Российской Федерации видом государственной службы, профессионально-служебного труда людей, которые работают в должности государственной гражданской службы и делают возможным исполнить полномочия органов государства Российской Федерации, также регионов, а также граждан в должностях и федеральных, и субъектов Российской Федерации.

Подходы в науке юриспруденции к конкретному содержанию понятия государственной службы разные. Профессор В.М. Манохин видит государственную службу как деятельность государственных служащих по выполнению государственных функций и задач и, одновременно, деятельность государства по регулированию работы самих государственных служащих [16].

Профессор Ю.Н. Стариков отводит государственной службе определяющее место в системе государственного управления как важнейшему административно-правовому институту, непосредственно развивающему государственное управление [39].

Д.В. Осинцев полагает государственную службу институтом конституционно-правового регулирования [22].

Стоит отметить, что содержание понятий «государственная служба» и «государственный служащий» разнятся в России и других странах.

Основной закон Федеративной республики Германии считает государственными служащими всех лиц, действующих во исполнение государственных задач [12]. Государственная служба в Великобритании стремится отделиться от политики в силу традиционного восприятия государственного служащего как «королевского слуги» [34].

В свою очередь, структуру гражданской государственной службы страны делают федеральная служба государству в целом и служба в российских субъектах.

При этом должности государственной службы стали особыми. Российская Конституция, её обновлённые законы создали государственные должности, чтобы можно было без посредников выполнять деятельность, нужную для органов государства. В регионах полномочия, необходимые для государства, описаны посредством норм конституций, либо положений уставов, либо законов на местах.

В связи с особым положением и значением государственной гражданской службы Российской Федерации очень важен характер и суть требований к кандидатам, которые претендуют заместить должности государственной гражданской службы Российской Федерации.

Правовым регулированием гражданской службы на уровне федеральном ведаёт Российская Федерация. А регулированием норм и правил гражданской государственной службы в субъектах занимается Россия и регион совместно, если нужно выполнить общую деятельность. Службу только в субъекте государства налаживает орган, представляющий власть на местах.

По чётким положениям ст. 13 ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ содержание понятия «гражданский служащий» определяется гражданином России с обязательством вести гражданскую государственную службу только в плане профессионально-служебной деятельности [52].

Положение об обязательности для гражданского служащего наличия гражданства Российской Федерации происходит из нормы ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации о предоставлении равного доступа к государственной службе Российской Федерации только гражданам Российской Федерации [13]. Данное требование не противоречит и международным нормам. Отсюда одним из основных требований к кандидатам на замещение должностей государственной гражданской службы Российской Федерации установлена исключительность наличия гражданства Российской Федерации. В настоящее время законодатель стремится усилить и конкретизировать данное условие принятием инициатив Президента Российской Федерации о прямом запрете государственным служащим Российской Федерации иметь двойное гражданство [31].

Необходимо отметить, что наличие гражданства имеет приоритетное значение при приеме на государственную службу других стран. К примеру, в соответствии с законодательством своей страны Соединенные Штаты Америки

принимают на низшие должности государственной службы и в отдельные ведомства лиц, которые не имеют американского гражданства, только если нет претендентов — граждан США с необходимым уровнем квалификации [11].

Статья 21 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дает право поступать на государственную гражданскую службу Российской Федерации гражданам, которые стали совершеннолетними, хорошо знают русский официальный государственный язык и у них есть квалификация для требований службы [52]. Причем эти требования конкретизируются, делаются основными, поэтому становятся обязательными по характеру, а если нужны дополнительные качества, то их диктует представитель нанимателя.

Одно из главных требований к квалификации для должности гражданской государственной службы – это нужный уровень образования претендентов по определённой профессии.

Категории и группы должностей гражданской государственной службы различаются, в том числе по уровню сложности вменяемых должностных обязанностей, что делает необходимым дифференцировать и требования у соискателей уровня профессионального образования. Для замещения должностей категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» высшей и главной групп должностей гражданской службы государству нужен диплом высшего образования магистерский или специалиста.

Высшее образование требуется при отборе на должности категорий «руководители», «помощники (советники)» ведущей группы должностей, категории «специалисты» ведущей и старшей групп должностей, категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей государственной гражданской службы. Для замещения должностей категории

«обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей достаточно профессионального образования.

В связи с тем, что с конца 2020 года Министерство здравоохранения Российской Федерации в условиях сложной эпидемиологической ситуации в стране внесло прививку от коронавируса КОВИД-19 в план – национальный календарь прививок, составило списки тех работников и служащих, которым данную прививку сделать нужно обязательно. Причем такие сотрудники разделены на три уровня по приоритету, и на месте государственным органам субъектов РФ разрешили изменить приоритетность самостоятельно.

На уровне всего государства в настоящее время государственных гражданских служащих включили в третий уровень приоритетности обязательного получения вакцины вместе с муниципальными служащими, призывниками и студентами старше 18 лет.

Государственные органы субъектов Российской Федерации выносят локальный нормативный акт на основании определения состояния эпидемиологического благополучия в своем регионе. Первым таким органом стало Правительство г. Москвы, приняв решение о проведении обязательной вакцинации в июне 2021 года, основываясь на постановлении Главного государственного санитарного врача города.

По состоянию на 28 июня 2021 года 11 субъектов Российской Федерации ввели на своей территории обязательные меры, в том числе для государственных гражданских служащих, в 13 регионах вакцинация рекомендованная.

Самарская область в число таких регионов не вошла. Однако нужно иметь в виду, что вопрос о введении обязательной иммунизации тех групп населения, которые активно контактируют с людьми непосредственно, а к таким относятся и государственные гражданские служащие, серьезно прорабатывается в регионе.

По утверждению Министерства здравоохранения Самарской области к концу июня привитые от новой коронавирусной инфекции составляют 30 процентов, что дало возможность в некоторой степени снизить темпы распространения инфекции. Для доступности проведения прививок в Самарской области 51 пункт открыт в медицинских учреждениях.

Однако при поступлении на государственную гражданскую службу от кандидата требуется предоставить медицинскую справку по определенной форме об отсутствии у него заболеваний, препятствующих прохождению гражданской службы. Логично, в том числе требование для соискателя должности государственной гражданской службы наличие проведенной прививки от коронавирусной инфекции либо оформленного медицинского отвода от этой медицинской профилактической процедуры.

Более детальные официальные уточнения по данному вопросу дала Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, она особенно сделала акцент на последствия отказа от введения вакцины для сотрудников, которым показано сделать прививку обязательно, вплоть до отстранения от работы. При этом кандидат на должность гражданской службы прививаться должен до оформления специальной медицинской справки. В противном случае пакет документов соискателя может быть не принят к рассмотрению.

То же требование относится к поступающим в состав резерва гражданских служащих. Если гражданин хочет в будущем стать государственным гражданским служащим, а в настоящее время поступает в соответствующий резерв, то ему тоже необходимо вакцинацию от КОВИДА-19 провести так, чтобы к моменту подачи на конкурс всей совокупности необходимых документов все два компонента вакцины уже были введены и сертификат оформлен должным образом. Так как проверка документов при поступлении на гражданскую службу в настоящее сложное время обострения

опасности от коронавирусной инфекции разных штаммов осуществляется особенно тщательно в отношении представленных медицинских документов.

К базовым требованиям квалификации к поступающим на государственную гражданскую службу Российской Федерации относится требование к стажу работы по специальности (направлению подготовки) [47].

При отборе кандидатов на замещение высших должностей федеральной государственной гражданской службы поступающим на службу предъявляется требование не менее четырех лет стажа работы по специальности (направлению подготовки). Чтобы исполнять обязанности главных должностей государственной федеральной службы достаточно заработать специальный двухлетний стаж работы. А освоение младшими, ведущими и старшими должностями гражданской службы специального стажа работы не требует.

При этом для претендентов на замещение должностей государственной гражданской службы с дипломом специалиста или магистра с отличием требование к стажу работы по специальности (направлению подготовки) в течение трех лет со дня выдачи диплома снижено до года.

Обязательные требования к соискателям на должности государственной гражданской службы Российской Федерации в сфере их профессиональных знаний, умений и навыков конкретизированы в соответствии с областью и видом будущей профессиональной служебной деятельности претендентов.

Чтобы обеспечить поступление на государственную гражданскую службу Российской Федерации граждан, обладающих необходимыми компетенциями, разработана, внедрена и поддерживается в органе государства совокупность требований к квалификации для замещения должностей гражданской государственной службы, которая включает требования к знаниям и умениям, в том числе к профессиональным и личностным качествам.

Унифицированный подход позволяет совершенствовать качество отбора при поступлении на государственную гражданскую службу, повышает ее

открытость для граждан, создает предпосылки для более широкого учета своих возможностей. Среди необходимых умений законодатель определил общие и управленческие.

Под общими умениями подразумеваются умения и навыки, которые необходимы государственным гражданским служащим всех категорий и групп, чтобы эффективно и результативно исполнять свои обязанности. Необходимо знать русский официальный язык, нормы Основного Закона, о службе государству и противокоррупционные нормы, а также обладать умениями в сфере информационных технологий, стратегического мышления, планирования, рационального использования служебного времени и достижения результата, коммуницировать и управлять изменениями.

Управленческие умения требуются в случае поступления на должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» всех групп должностей, категории «специалисты» высшей, главной, ведущей и старшей групп должностей государственных гражданских служащих Российской Федерации, других должностей, если они предусматривают обязанности по организации и планированию деятельности гражданских служащих, которые находятся в подчинении, по контролю исполнения документов и проектов для достижения целей и выполнения задач соответствующего органа государства. К таким умениям относятся умения по руководству подчиненными, эффективному планированию, организации и контролю выполнения работ, а также по оперативному принятию и реализации управленческих решений.

Среди специфических управленческих умений следует отметить умение убеждать, прогнозировать, планировать, учиться, слушать других, понимать, доходчиво излагать свои мысли, видеть риски и возможности, оценивать влияние и последствия решения перед его принятием, оперативно принимать решения на своем уровне с соблюдением установленных процедур, инициировать или бесконфликтно принимать изменения, находить и выбирать

оптимальный путь решения проблемы, нести ответственность за свои действия без оглядки на обстоятельства и условия, эффективно разрешать разногласия в коллективе подчиненных, поддерживать единомышленников и создавать условия для реализации последователей, совершенствовать свои способности и другие.

1.2 Ограничения при поступлении на государственную гражданскую службу Российской Федерации

Ограничения по приему граждан на государственную гражданскую службу нормативно-правовыми актами определяются как запрет выходить за установленные юридические рамки, нарушать определенные правила и условия.

В соответствии с конституционными положениями ограничение прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации допустимо только, когда нужно защитить основы конституционного строя, нравственность, здоровье, права и законные интересы иных лиц, обеспечить оборону страны и безопасность государства.

Существующие в современной России ограничения, а также запреты при поступлении на государственную гражданскую службу легитимны, направлены на защиту конституционного строя России, прав граждан Российской Федерации, особенно по отношению к правовому статусу гражданского государственного служащего нашей страны.

Законодатель установил ограничения и запреты в отношении поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации и ее прохождения в конституционно значимых целях для того, чтобы при эффективном и качественном исполнении государственными служащими своих должностных обязанностей и беспристрастности при принятии управленческих

решений не допустить злоупотребления государственными служащими своими полномочиями.

Понимание составляющих запретов, а также и ограничений представляется именно важным при поступлении на гражданскую службу, так как их соблюдать станет базовой обязанностью службы.

В течение всего периода прохождения службы он должен соблюдать определенные ограничения и запреты, что регулярно отслеживается в аттестационных (ст. 48 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ) и дисциплинарных условиях службы, учитывается при увольнении в связи с утратой доверия (ст. 59.3 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ) [52].

В соответствии с действующим российским законодательством гражданин Российской Федерации не может поступить на должности государственной гражданской службы Российской Федерации в случаях, если признан недееспособным или ограниченно дееспособным вступившим в законную силу решением суда.

Исходя из содержания ст. 29 ГК РФ, суд может признать недееспособным или ограниченно дееспособным гражданина, если данный гражданин не в состоянии руководить своими действиями или не может понимать их значения.

Также в судебном порядке можно ограничить дееспособность гражданина, злоупотребляющего наркотическими средствами или спиртными напитками, если таковые злоупотребления приведут его семью к тяжелому материальному положению [6].

Следует отметить, что профессор М.В. Пресняков считает данную норму малообоснованной в виду ее направленности на защиту интересов семьи, но не гражданской службы [27].

Непреодолимо препятствие к поступлению гражданина на государственную гражданскую службу, если он осужден вступившим в

законную силу приговором суда к наказанию, которое исключает возможность исполнять должностные обязанности по должности государственной гражданской службы, или в наличии судимости, которая не снята либо не погашена в нормативном порядке. При этом доказанное наличие не снятой или не погашенной судимости у претендента на статус государственного гражданского служащего расценивается как предоставление заведомо ложных сведений.

Основываясь на положениях гл. 9 УК РФ можно утверждать, что действие данного ограничения от вида наказания по приговору суда не зависит [41].

Следующий пункт ограничений при поступлении на гражданскую государственную службу касается гражданина, если он претендует на замещение должности гражданской службы, должностными обязанностями которой предусмотрено использование сведений, составляющих охраняемую федеральным законом тайну, но отказывается проходить требуемую процедуру оформления допуска к таким сведениям.

Согласно ст. 2 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 допуск к государственной тайне является процедурой оформления права граждан иметь доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, а организациям, учреждениям и предприятиям — права проводить работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну [9]. Ознакомление конкретного лица с названными сведениями официально считается доступом к ним.

Однако одного согласия гражданина, поступающего на государственную гражданскую службу, на оформление доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, недостаточно. Следует иметь ввиду необходимость подкрепления согласия гражданина справкой об отсутствии медицинских противопоказаний для работы со сведениями, составляющими государственную тайну.

Предоставлением заключения медицинской организации необходимо подтвердить и отсутствие (или наличие) в утвержденном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти перечне заболевания, которое является препятствием поступлению на государственную гражданскую службу. Медицинскому учреждению необходимо получить законное разрешение (лицензию) осуществлять медицинскую деятельность, в том числе проводить работы или услуги в рамках амбулаторно-поликлинической медицинской помощи по специальностям «психиатрия-наркология» и «психиатрия».

Чтобы установить диагноз заболевания, которое препятствует прийти на гражданскую государственную службу, учреждение медицины обследует того, кто поступает на службу по программам гарантий государства оказания бесплатной медицинской помощи гражданам Российской Федерации. Медицинское заключение действительно в течение года и должно быть оформлено в соответствии с приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации [28].

Препятствием к поступлению на государственную гражданскую службу становится близкое родство или свойство с гражданским служащим, должность которого непосредственно связана отношениями подконтрольности или подчиненности должности, предполагаемой к замещению. В данном случае близкое родство законодательно закреплено за детьми, супругами, родителями, сестрами и братьями, свойство — за супругами детей, детьми, сестрами, братьями, родителями супруга.

В этой части формально следует разграничить понятия «непосредственная подчиненность» и «непосредственная подконтрольность» на государственной гражданской службе.

Судебная практика толкует «непосредственную подчиненность», основываясь на нормы положения о структурном подразделении

соответствующего органа государства, а также на инструктивные должностные обязанности государственного гражданского служащего.

В свою очередь, «непосредственная подконтрольность» определена правом государственного гражданского служащего с определенным юридическим статусом осуществлять контроль непосредственно подчиненного ему другого государственного служащего [1].

Понятно, что цели данного ограничения — обеспечить беспристрастное и максимально эффективное исполнение гражданскими служащими государству своих обязанностей службы при точном следовании иерархии государственной гражданской службы, не допустить возможность близким родственникам или свойственникам отрицательно влиять на качество служебной деятельности, исключить коррупционную составляющую служебных отношений государственных гражданских служащих.

Если ещё до поступления на службу государству гражданин хочет покинуть гражданство Российской Федерации или прийти в гражданство другого государства, то данное обстоятельство автоматически не позволит ему стать гражданским служащим.

Статья 41 Федерального закона «О Государственной гражданской службе Российской Федерации» настоятельно требует от нанимателя освободить с должности или уволить со службы тех, кто покинул гражданство Российской Федерации либо приобрел гражданство иного государства, в день осуществления ими такого действия [52].

Исключение составляют случаи, предусмотренные российскими международными договорами и федеральными законами. То же исключение относится к случаям, если гражданин Российской Федерации одновременно является иностранным гражданином, то есть обладает двойным гражданством. В остальном у такого гражданина России есть возможность поступить на

государственную гражданскую службу на общих основаниях, так как государство рассматривает его только как гражданина Российской Федерации.

При поступлении на государственную гражданскую службу представленные гражданином документы обязательно проверяются на достоверность содержащихся в них персональных данных. Если предъявлены подложные документы или заведомо ложные сведения, ограничение на поступление на гражданскую службу действует и непосредственно при поступлении на службу, и при заключении контракта с государственным гражданским служащим [20].

К примеру, Управление Росреестра федеральной службы по Самарской области вг. Тольятти состоит из восьми оснащённых отделов. Чтобы поступить на службу в один из этих отделов, необходимо кроме подачи документов, стажироваться две недели, при необходимости и чуть больше. В этот период кандидат на замещение гражданской должности проходит знакомство с процедурой принятия пакета документов на регистрацию прав. Такие действия стажёры проводят под руководством наставников от службы.

Для допуска к электронной системе Росреестра нужно обладать умениями по информационным технологиям и знаниями о специализированных способах работы на компьютерных устройствах. Если подобных знаний и умений нет, то претендент на должность обучается наставником или направляется для освоения нужного курса. Как правило на службу приходят недавние выпускники системы образовательных учреждений, поэтому осваивают программу Росреестра в общем быстро и на определённо достаточном уровне.

Двухнедельная стажировка в едином государственном реестре недвижимости в одном из отделов Управления Росреестра по Самарской области заключается в том, что кандидат последовательно проходит знакомство с непростой работой по каждому из направлений деятельности этого исполнительного органа власти. Росреестр выполняет государственные услуги,

если за ними обращаются из саморегулируемых организаций, от оценщиков недвижимого имущества, от арбитражных управляющих, работающих в этой области медиаторов, просто граждан и законно действующих организаций.

Наставником стажёра назначают сотрудника Росреестра, который освоил информационную программу, продемонстрировал практические умения на недавней аттестации и умеет объяснить, ответить на вопросы стажёров.

Сведения об объектах стажёр вводит на оборудованном рабочем месте непосредственно сразу на официальный сайт в программу регистрации. Сведения разбиты на разделы и заносятся в соответствии с инструкцией министерства и внутренним документом.

Поступающий на гражданскую службу в орган Росреестра должен быть предельно внимателен, так как в будущем будет отвечать за ошибки и недочёты всем собственным имуществом. Чтобы избежать ошибок, информация о регистрации прав собственности или передаче прав перепроверяется работниками нескольких отделов федеральной службы. Сначала рядовые работники смотрят формально принадлежат ли документы заявленным гражданам, актуальность паспортных данных, существуют ли договоры залога, долевая собственность у обратившихся. Затем в Тольяттинском отделе проверяют в единой электронной системе регистрации прав, как менялись данные, обращаются на сайты и в программы государственных органов, чтобы определить нахождение собственности под арестом, об ограничениях.

В Тольяттинском отделе Управления Федеральной службы кадастра и картографии определён архивный отдел, в нём проверяют сотрудники отдела предоставленные сведения из документов о возможных упущенных правах малолетних в прошлом граждан, или недееспособных.

Некоторые ученые полагают, что поступление на государственную гражданскую службу не должно подвергаться ограничению по подлинности предоставляемых документов и сведений в силу необъективности данных

обстоятельств. Отказывать в поступлении на гражданскую службу, в первую очередь следует на основании несоответствия требований к квалификации и законодательно установленных объективных ограничений [17].

Статья 20 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ [52] и ст.8 Федерального закона Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ [55] устанавливают требование к гражданину, претендующему на поступление на гражданскую службу, и членам его семьи представлять установленные законодательством сведения об их доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Эти сведения запрашиваются государством с целью реализации антикоррупционной политики и необходимы для отслеживания законности доходов гражданского служащего, изменения уровня его благосостояния.

Поэтому отказ предоставить информацию о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также передача заведомо ложных сведений по данным статьям делают невозможным для соискателя замещение вакантной должности государственной гражданской службы.

Ограничением при попытке поступить на государственную гражданскую службу становится признание гражданина по заключению соответствующей уровня призывной комиссии тем лицом, кто не по закону не служил по призыву. Этот момент сохраняется для такого гражданина десять лет со времени определения срока, по которому этот гражданин может подать в судебном порядке жалобу на осложнившие ему обстоятельства решение комиссии либо в те же сроки со дня вступления в юридическую силу судебного решения.

Данные ограничения и довольно серьёзное время, которое даётся проигравшему кандидату на продумывание и обжалования, предполагают, что претендент на вакансию чуть более защищён со стороны законодательства и нацелен на своё важное стремление не избегать срочной службы в российской армии и в случае, если открывается желание служить государству даже на

гражданской службе, сделать многое, чтобы гражданина не коснулись эти запреты.

В современных условиях возросшего влияния социальных сетей на имидж и самореализацию человека, на политические отношения и самосознание законодатель обязывает претендента на поступление на государственную гражданскую службу предоставить представителю нанимателя сведения о сайтах и (или) страницах сайтов в сети Интернет с размещением о себе общедоступной информации и идентифицирующих его данных.

Также указываются иные нормативные ограничения, препятствующие поступлению на государственную гражданскую службу.

Итак, специфика государственной гражданской службы состоит в ее направленности на исполнение государственных функций с предоставлением государственных услуг.

Поступая на государственную гражданскую службу, соискатель добровольно реализует свое конституционное право свободно распоряжаться своими способностями к труду (ч. 1 ст. 37 Конституции Российской Федерации) и избирать вид профессиональной деятельности с законодательно определенными ограничениями в силу необходимости исполнения особых обязанностей государственной гражданской службы [13].

Разумеется, если поступающий на государственную гражданскую службу не будет готов соблюдать ограничения, связанные с данной службой, это обстоятельство не позволит ему стать государственным гражданским служащим.

2 Порядок поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации

2.1 Конкурс при поступлении на государственную гражданскую службу Российской Федерации

Важнейшей стратегической задачей кадровой политики государства и одной из его основополагающих функций на сегодняшний день является кадровое обеспечение аппарата государства.

Проблема комплектования кадрового состава актуальна, исследуется специалистами-практиками и учёными-теоретиками. Это связано с существующей нехваткой кадров, которые обладали бы необходимым уровнем квалификации, а также с тем, что недостаточно сформирована система подготовки и дальнейшего развития государственных гражданских служащих.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указы Президента Российской Федерации и другие нормативные акты укрепили последовательную базу порядка, в соответствии с которым можно претендовать поступить на гражданскую государственную службу. Законодатель разработал особый порядок поступления на государственную гражданскую службу, чтобы одновременно соблюсти принцип равного доступа граждан к государственной гражданской службе и сформировать высокопрофессиональный кадровый состав. Решению данных задач служит системный отбор кандидатов с помощью конкурса. Вместе с допуском к конституционному праву на равный доступ граждан к гражданской службе конкурсная основа создает для служащих условия для должностного роста.

Следует отметить, что законодательно закреплены обстоятельства, при соблюдении которых назначение на должности государственной гражданской службы происходит вне конкурса. Таковыми являются:

- назначение на должности категорий «помощники (советники)» и «руководители» на определенный срок;
- заключение срочного служебного контракта;
- назначение на должность государственной гражданской службы гражданина, включённого в кадровый резерв;
- назначение на должности группы младших должностей государственной гражданской службы.

В соответствии с изменениями, внесенными в ФЗ №79-ФЗ, предельный возраст в 70 лет для государственных гражданских служащих не будет являться предельным, если назначение на должность гражданской службы производится президентом Российской Федерации.

В качестве основы проведения конкурсных мероприятий законодатель закрепил комплексную оценку профессионального уровня претендентов на замещение должностей государственной гражданской службы. При этом происходит и оценка соответствия кандидата уровню необходимых квалификационных требований. Чтобы усилить прозрачность и объективность проведения конкурса, государственные органы выбирают соответствующую методику оценки личностных и профессиональных качеств претендентов и разрабатывают задания. При необходимости устанавливаются квалификационные требования к специальности.

Специальное постановление Правительства Российской Федерации универсализирует методику проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы и включение в кадровый резерв государственных органов [26].

В соответствии с требованиями, предъявляемыми к кандидатам на замещение конкретных должностей государственной гражданской службы, отнесенным к определенным категориям и группам должностей, методика оценки может отличаться и включать различные методы:

- тестирование, посредством которого проверяется владение русским языком, знание основ законодательства России, навыки, умения в области информационно-коммуникационных технологий, в требуемой профессиональной деятельности;
- письменные работы для проверки логичности мышления и аналитических способностей;
- решение практических задач в целях определения необходимых управленческих и стратегических способностей;
- индивидуальное собеседование, чтобы оценить профессиональный уровень кандидата;
- групповая дискуссия, с помощью которой выявляются наиболее подготовленные с необходимыми личностными и профессиональными качествами претенденты;
- подготовка проекта документа даёт возможность кандидату продемонстрировать свои практические навыки, предписанные должностным регламентом для непосредственного исполнения должностных обязанностей;
- анкетирование позволяет оценить знания и возможный опыт претендента в профессиональной области вакансии.

Предусмотрено два этапа прохождения конкурсных испытаний для замещения должностей государственной гражданской службы.

Первый этап начинается с размещения на официальном сайте соответствующего государственного органа необходимых для проведения конкурса сведений: вакантной должности, объявления о приёме документов, места, времени, сроках приёма, требования к кандидату, условия прохождения службы, другие информационные материалы.

Желающий участвовать в конкурсе граждан Российской Федерации в возрасте от восемнадцати лет, знающий русский язык, с нужным уровнем умений должен подать своё заявление и свои документы в комиссию конкурса.

Конкурсная комиссия составлена из кандидатов представителя нанимателя, служащими подразделения, открывшего вакансию органа, представителем органа управления соответствующей службой и учёными - независимыми экспертами из научных образований и образовательных структур.

При этом законодательно закреплено понятие независимого эксперта конкурсной комиссии как гражданина Российской Федерации с высшим образованием и, как правило, с не менее чем четырёхлетним стажем работы в областях и видах профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих Российской Федерации, по вопросам кадровых технологий и государственной гражданской службы Российской Федерации.

Особенность формирования конкурсной комиссии в федеральном государственном органе, содержащем в своей структуре общественный совет, состоит в обязательном участии представителей указанного общественного совета в составе конкурсной комиссии с общим числом представителей общественного совета и независимых экспертов не менее четверти членов комиссии.

Для вынесения компетентного решения конкурсная комиссия запрашивает у кандидатов оформленные в соответствии с требованиями законодательства документы: заявления, анкеты, документы, удостоверяющие личность, уровень образования и квалификации, трудовые книжки и (или) оформленные в установленном порядке сведения о трудовой деятельности кандидатов, документы, подтверждающие отсутствие у соискателя заболеваний, которые препятствуют поступлению на государственную гражданскую службу.

Вторым этапом является собственно сам конкурс. Представленные кандидатами документы тщательно проверяются и оцениваются конкурсной комиссией, проводится индивидуальное собеседование, потому очень важным представитель нанимателя считает проведение конкурсных мероприятий на основе принципов гласности, добровольности, учёта потребности в кадрах.

В случае если претендент на должность государственной гражданской службы не соответствует необходимым для её замещения квалификационным требованиям, либо в его отношении можно применить определённые нормативные ограничения, о которых говорилось в п.1.2 настоящего исследования, то конкурсная комиссия принимает решение об отказе соискателю в поступлении на службу.

При комплектовании конкурсной комиссии для организации и проведения конкурсных испытаний необходимо соблюдать требование отсутствия конфликта интересов. А если должностные обязанности вакантной должности предполагают оформление допуска к сведениям, составляющим охраняемую государством тайну, то конкурсная комиссия комплектуется с учётом требований Закона «О государственной тайне» [9].

Конфликтом интересов федеральное законодательство России определяет ситуацию влияния (либо возможного влияния) прямой или косвенной личной заинтересованности лица, которое замещает должность с обязательством предотвращать и урегулировать конфликт интересов, на надлежащее, беспристрастное, объективное исполнение этим лицом своих должностных обязанностей.

Для того, чтобы гражданам РФ дать равный доступ к гражданской службе государству, предоставить по правилам замещать государственные должности службы при открытии вакансии, профессионально совершенствоваться и строить карьеру, по Указу Президента Российской Федерации было утверждено Положение о кадровом резерве федерального органа [47]. При положительном

решении со стороны конкурсной комиссии соискатель на замещение должности государственной гражданской службы может быть включён в кадровый резерв.

Как отмечает В.И. Шарин, нормативно-правовые акты, которые регламентируют прохождение государственной гражданской службы Российской Федерации, не содержат чёткого определения понятия «кадровый резерв государственной гражданской службы Российской Федерации» [62].

Учёные предлагают развёрнутые определения данного понятия. К примеру, А.В. Сороко считает кадровым резервом государственной гражданской службы Российской Федерации группу прошедших отбор конкурсом лиц с необходимыми деловыми, личными, профессиональными данными, в потенциале отвечающим требованиям к должности гражданской государственной службы [38]. При этом Е.В. Масленникова, С.Ю. Наумов считают практически нулевой практику профессионального развития лиц, состоящих в кадровом резерве [18].

В России существуют федеральный кадровый резерв и кадровый резерв государственного органа субъекта Российской Федерации, которые допускаются представителями службы нанимателя по уровню службы государству.

Кадровый резерв государственного органа включает в свой состав граждан, поступающих на государственную гражданскую службу по итогам конкурса на включение в кадровый резерв либо по результатам конкурса на замещение должности государственной гражданской службы. Причем также могут быть зачислены в кадровый резерв лица, не прошедшие по конкурсу на замещение соответствующей должности, но признанные конкурсной комиссией обладающими необходимым уровнем квалификации и качествами личности.

Савлук А.Н. упоминает о двух видах показателей эффективности кадровых резервов [33]:

- показатели первого уровня абстракции: параметры прямого наблюдения и измерения;
- показатели второго уровня абстракции: отражают укрепление кадрового потенциала государственной службы как социальной эффективности государственного управления.

В настоящее время в системе государственной гражданской службы всё большее внимание уделяется непосредственно перспективному кадровому резерву. Положительно зарекомендовала себя на практике относительно новая технология - молодёжный кадровый резерв. Данная технология сформировалась на уровне государственного управления субъектов Российской Федерации и активно разрабатывается на федеральном уровне. Элементами молодёжного кадрового резерва являются:

- система отбора молодых людей по направлениям государственной гражданской службы;
- база данных молодых кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы;
- специальные групповые и индивидуальные программы развития и коммуникации молодых людей;
- механизмы продвижения молодых людей, отобранных на конкурсной основе.

Процедуры конкурсов комплектации резерва кадров государственной гражданской службы идут в том случае, если на вакантную должность есть не меньше чем два кандидата. Кворум заседания должен быть не меньше двух третей от общего числа членов комиссии. По итогам конкурса комиссия принимает решение большинством голосов путем открытого голосования в отсутствие кандидатов. Решение конкурсной комиссии фиксируется в протоколе, который подписывают председатель, заместитель председателя, секретарь и члены конкурсной комиссии. О своём решении конкурсная

комиссия извещает кандидатов в письменном виде в семидневный срок, и в тот же срок размещает информацию об итогах конкурса и сведения о гражданах, включённых в кадровый резерв, на официальном сайте государственного органа, проводившего конкурс. Не позднее четырнадцати дней после принятия решения конкурсной комиссии о включении претендентов в кадровый резерв государственный орган оформляет протокол.

Необходимо отметить, что гражданин Российской Федерации может быть исключен из кадрового резерва:

- по личному заявлению;
- в результате назначения на должность государственной гражданской службы в пределах группы должностей, для замещения которых гражданин был включён в кадровый резерв;
- в случае смерти (гибели) гражданина либо признания его безвестно отсутствующим или объявления его умершим вступившим в законную силу решением суда;
- в случае признания гражданина недееспособным (ограниченно дееспособным) вступившим в законную силу решением суда;
- при обнаружении препятствующего поступлению на государственную гражданскую службу заболевания, подтверждённого заключением медицинской организации;
- при достижении предельного возраста пребывания на государственной гражданской службе;
- в случае осуждения гражданина к исключительному наказанию на государственную гражданскую службу по вступившему в законную силу приговору суда;
- в случае выхода гражданина из гражданства Российской Федерации либо приобретение гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

- в случае признания гражданина в соответствии с нормативно определённым медицинским заключением полностью неспособным к трудовой деятельности;
- в случае применения к гражданину административного наказания в виде дисквалификации;
- в случае непрерывного пребывания в кадровом резерве более трёх лет.

На гражданина, включённого в кадровый резерв государственной гражданской службы, составляется справка по определенной форме, в которую в обязательном порядке включаются личные данные (фамилия, имя, отчество, число, месяц, год, место рождения, адрес места регистрации и места проживания), сведения о гражданстве, уровне профессионального образования, учёном звании и степени, об умениях и знаниях, необходимых для профессиональной деятельности в соответствующем государственном органе, о выполняемой ранее работе и профессиональных достижениях.

Примером прохождения подготовки к конкурсу при поступлении на государственную гражданскую службу может служить подобная апробация для желающих служить в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии. Претенденту на должность предлагается знакомство с программой государственной регистрации прав военнослужащих на недвижимое имущество.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 25 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» статус военнослужащих состоит в совокупности гарантированных государством прав и свобод, а также нормативно установленных ответственности и обязанностей военнослужащих. Статья 15 того же закона предоставляет военнослужащим гарантии государства на обеспечение их жилыми помещениями [50]. При этом формами гарантий являются:

– предоставление военнослужащим жилых помещений бесплатно в собственность за счет средств федерального бюджета;

– предоставление военнослужащим жилых помещений по договору социального найма;

– предоставление военнослужащим денежных средств на строительство либо приобретение жилья (военная ипотека).

Введение обеспечения военнослужащих жилыми помещениями в систему национального законодательства соответствует тенденциям развития законодательства о государственных жилищных гарантиях военнослужащим в других странах, например, Соединенных Штатов Америки, Великобритании, Германии, Франции.

Возможность льготного приобретения жилья военнослужащими в России активно внедряется, начиная с 2005 года через накопительную ипотечную систему. Участвовать в военной ипотеке военнослужащие могут добровольно или в обязательном порядке.

Обязательный порядок участия в накопительно-ипотечной системе предусмотрен:

– для профессиональных военных – офицеров с первым контрактом о прохождении службы, начиная с 1 января 2005 г.;

– для мичманов и прапорщиков после первого трехлетнего контракта, начиная с 1 января 2005 г.;

– для офицеров, призванных на военную службу из запаса;

– для военнослужащих-контрактников, получивших звание офицера после 1 января 2008 г.;

– для иных категорий.

Добровольный порядок участия в накопительно-ипотечной системе предусмотрен:

- для сержантов, старшин, солдат, матросов со вторым контрактом, заключенным после 1 января 2005 г.;
- для лиц, заключивших первый контракт о прохождении военной службы до 1 января 2005 г. и окончивших военный вуз до этой даты;
- для мичманов и прапорщиков, отслуживших более трёх лет по состоянию на 1 января 2005 г.;
- для иных категории.

Желающим открывается банковский счёт, на который государством ежегодно перечисляется накопительный взнос. Пункт 2 статьи 8 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов» [60] устанавливает размер такого накопительного взноса по состоянию на 2021 год в 299 081,2 рублей.

Военнослужащий имеет возможность воспользоваться накопленными средствами по истечении трехлетнего периода в качестве первоначального взноса по ипотечному кредиту. За весь период службы погашение займа осуществляет государство.

После подачи рапорта о целевом жилищном займе командиру части военнослужащий получает свидетельство на право участия в накопительно-ипотечной системе, которое вместе с паспортом и военным билетом предоставляет в банк. Одобрение банка и страхование приобретаемого жилья является последним шагом перед регистрацией прав на недвижимое имущество в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии.

Государственная регистрация прав состоит из пяти стадий:

- приём заявления и документов на регистрацию;
- возврат документов, если нет законных оснований для их принятия;
- проведение правовой экспертизы документов;
- внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений о государственной регистрации права;

– выдача зарегистрированных документов правообладателю.

Первичная проверка документов на государственную регистрацию прав на недвижимое имущество проводится специалистами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в соответствии с требованиями ст. 21 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» [58]. Проверяются сведения об описании имущества, виде права, печатях, надписях сторон или должностных лиц, разборчивость текстов, в том числе в электронных образах документов.

Следующим этапом регистрации является правовая экспертиза документов [23], в результате которой специалисты Росреестра изучают представляемые для государственной регистрации документы, устанавливая юридический факт как бесспорное основание для возникновения, наличия, перехода, прекращения или обременения (ограничения) прав на недвижимое имущество. В первую очередь исследуются подлинность и достоверность самих документов и содержащихся в них сведений, а также на соответствие действующему законодательству формы документов и их содержания.

При этом в силу ч. 2 ст. 59 законность нотариально заверенных документов государственным регистратором не проверяется, что, по мнению О.Г. Лазаренковой, повышает привлекательность нотариальной формы сделок и фактическому профессиональному разделению функций между участниками процесса купли-продажи недвижимого имущества [14]. В свою очередь, Ю.И. Селивановская и И.М. Сбоева считают установление ответственности за ненадлежащую правовую экспертизу документов и расширение такой экспертизы действенным механизмом защиты прав участников рынка недвижимого имущества [36].

Государственный регистратор выносит решение о приостановлении проведения регистрационных действий в отношении регистрации документов о праве военнослужащего на недвижимое имущество, если:

- отсутствия полномочий на распоряжение имуществом у лица, указанного в заявлении;
- обращения с заявлением ненадлежащего лица;
- выявления противоречий между заявленными и зарегистрированными правами;
- непредоставления необходимых для государственной регистрации документов;
- обнаружения в документах недостоверных или неподлинных сведений;
- неполучения сведений по межведомственным запросам;
- иных в соответствии с законодательством РФ.

По мнению А.В. Демкиной [8], данная структура правовой экспертизы и регистрации позволяет расширить полномочия государственного регистратора, что дает возможность провести более детальную проверку документов и сведений, в них содержащихся.

С другой стороны, остается проблема добросовестности приобретателя недвижимого имущества. Высшая судебная инстанция считает сам факт обращения к ЕГРН недостаточным для подтверждения добросовестности приобретателя недвижимости [19]. Представляется необходимым банку при выдаче ипотечного кредита, а также покупателю самостоятельно провести дорегистрационную проверку правомочности продавца, что должно включать в себя осмотр объекта недвижимости, профессиональную проверку объекта недвижимости с помощью специалистов риелторских агентств, банков, нотариуса, установление правомочия продавца недвижимости и тому подобные действия.

Последним этапом регистрации прав на недвижимое имущество является выдача соответствующих документов новому правообладателю. В перечне присутствует выписка из ЕГРН, в которой содержится описание объекта недвижимости, сведения о правопритязаниях, ограничении права и

обременении объекта. Выписку с 30 апреля 2021 г. предоставляет ФБГУ «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии», может быть составлена многофункциональным центром соответствующего региона.

Итак, в современных условиях происходит совершенствование законодательства в области правовой экспертизы документов о праве собственности на недвижимое имущество и в сфере повышения эффективности гарантий защиты прав и интересов потенциальных покупателей объектов недвижимости.

Правовая экспертиза документов проводится особенно тщательно еще и в связи с повсеместным активным внедрением различного рода информационных технологий, позволяющих изменять разные сведения в соответствии с предъявляемыми требованиями. В связи с этим проверяющие сотрудники проходят специальную подготовку и переподготовку в области соответствующих экспертиз документов юридического, медицинского и психологического характера. При недостатке определенной квалификации членов конкурсной комиссии, приглашаются специалисты определенных подразделений, чтобы проконсультировать коллег или дать окончательное компетентное заключение.

Активизируется специализация функций участников рынка недвижимости, усиливается роль нотариальных действий в области предрегистрационной проверки правомочий собственников объектов недвижимости, повышается ответственность государственных регистраторов за ненадлежащую правовую экспертизу документов при государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

Таким образом, установление конкурсной основы поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации определяет специфический правовой статус лиц, которые поступают на государственную

гражданскую службу, в виду необходимости решения проблемы комплектования кадрового состава управляющих государством путем многоступенчатого, унифицированного отбора кандидатов с определенным уровнем личностного, профессионального и компетентностного развития.

Конкурс состоит из двух этапов и предполагает формирование конкурсной комиссии с привлечением как представителей нанимателя, государственных гражданских служащих соответствующего государственного органа, так и независимых экспертов в требуемых предметных областях.

По итогам проведения конкурсных мероприятий претенденты могут быть приняты на государственную гражданскую службу либо зачислены в кадровый резерв государственной гражданской службы, либо им может быть отказано по формальным основаниям.

2.2 Порядок заключения служебного контракта

В системе государственной службы контракты стали известны с 1992 года и применены в органах внутренних дел, позднее контракты появились в Вооруженных Силах России, это стало явлением демократического процесса всех областей общественной жизни и расширения прав. Контрактная система по другим видам государственной службы устанавливалась, когда проходило реформирование государственной гражданской службы. В целом виде юридическое оформление контрактного механизма было применительно ко всем видам государственной службы закреплено в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации». Где общим правилом было, что гражданин на государственную службу поступает по контракту.

По действующему в настоящее время Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» профессиональная служебная деятельность гражданскими служащими осуществляется по служебному контракту. Указанным документом впервые в российском законодательстве о государственной гражданской службе оперируется понятием «служебный контракт». Работающим до вступления в силу Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» законодательством, в том числе Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» о государственной службе, предусматривалось гражданам при поступлении на государственную службу заключать с государственным органом трудовой договор.

Отмечается различие между категориями «контракт с государственными служащими» и «трудовой договор», оно предполагается в содержании в контракте и обычных для трудовых отношений элементов, но и определяется объём исполнения функций и определённых для них полномочий, это очень

важно с нормативно-правовых позиций. Общими чертами служебный контракт и трудовой договор свидетельствуют о привлечении в Российской Федерации граждан к труду в договорном порядке. Деятельность в процедуре труда, не зависящая от характера деятельности на профессиональной служебной деятельности или трудовой деятельности сотрудников, основана на конституционных принципах, международных правовых актах и соответствующих федеральных законах. Общими признаками служебного контракта и трудового договора следует охарактеризовать их соглашением, достигнутым сторонами, юридическим актом, выполняющим значащую функциональную роль в области правового регулирования социальных отношений.

Статья 23 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [52] определяет служебный контракт как соглашение между представителем нанимателя и поступающим на государственную гражданскую службу гражданином (или гражданским служащим) о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Научные исследования служебного контракта можно представить в виде подходов: служебный контракт как разновидность трудового договора и служебный контракт как вид административного договора. Неоспоримо, что сама процедура заключения такого контракта сложносоставная, включает непосредственно подписание договора-контракта и выпуск правового акта о назначении на должность.

Предполагается две ситуации нужности служебного контракта: одна – когда гражданин ещё не поступал на службу государству или уволился с неё, вторая – когда государственного гражданского служащего переводят на другую должность государственной службы. Интересна в плане рассмотрения процедуры поступления на службу государству именно первая ситуация. Её можно рассмотреть по отдельным шагам.

Первый шаг – подача претендентом своих документов. На втором шаге поступающий изучает составные части контракта, а на третьем шаге знакомится с правилами, регламентом должности, документами для службы. Четвёртый шаг даёт возможность задать уточняющие вопросы по контракту и согласовать все его части. Последний шаг – это подписание и вступление в юридическую силу служебного контракта.

Необходимый перечень требуемых документов при подписании служебного контракта заключён в ч. 2 ст. 26 ФЗ № 79. В основном список документов идентичен тому, что предоставляется при подписании трудового договора по ст. 65 Трудового кодекса Российской Федерации. Дополнительно только нужно заполнять специальную собственноручную анкету и представлять по определённой форме информацию о доходах, имуществе и имущественных обязательствах поступающего на гражданскую государственную службу.

Данная информация внимательно проверяется каждой кадровой службой государственного органа. Если проверяющие найдут несоответствия или неточности в предоставляемой информации, то даже если соискатель уже принят на вакантную должность, он будет уволен из-за предоставления подложных документов или заведомо ложных сведений. Такие действия работников кадровых служб подтверждает практика Верховного суда Российской Федерации, который в 2014 году рассмотрел и оставил без изменения апелляционную жалобу гражданина республики Туркменистан [20]. Иностранного гражданина правомерно уволили с государственной гражданской службы по п. 7 ч. 1 ст. 37 ФЗ № 79, потому что он умолчал об иностранном гражданстве при поступлении на неё при заполнении анкеты.

С 2016 года введено ещё отличие служебного и трудового контрактов. Это сведения о гражданском служащем на сайтах в сети Интернет за три года до поступления на службу, по которым можно претендента узнать. Обязательна к

предоставлению справка об отсутствии судимости и уголовного преследования кандидата на гражданскую службу.

В этой части изучения процедуры поступления на государственную гражданскую службу возникают сложноразрешимые вопросы. Они касаются определения того момента, когда считать должностные отношения начавшимися. Если обратиться к Трудовому кодексу Российской Федерации, то по ст. 68 приказ о приёме на работу – это не юридический факт, и с него трудовые отношения не начинаются. Противоположно по значению издание нормативного акта о назначении на службу государству в силу п. 1 ст. 26 ФЗ № 79.

По поводу данного положения мнения учёных не совпадают. Подход сторонников Трудового кодекса РФ заключается в том, что служебный контракт – это тот же трудовой договор, а значит, необходимо дату его заключения считать началом служебных отношений. Тем более что заключение служебного контракта влечёт за собой правовой акт о приёме на службу.

Другие последователи предлагают сделать шире процедуру конкурса на замещение гражданской должности. Опираясь на ст. 13 ФЗ № 79, Л.А. Чиканова определяет заключение служебного контракта главным юридическим фактом, правда признаёт важную предварительную правовую роль и за нормативным актом о назначении на гражданскую службу[61].

Исследователи поступления на гражданскую службу с приоритетом норм административного права видят в служебном контракте вторичное положение по отношению к государственному акту о принятии на службу. Исполнение должностного регламента начинается как раз с этого акта. И права у нового гражданского служащего возникают с того же момента.

В итоге предлагается при поступлении на государственную гражданскую службу договор-контракт не заключать, если акт о назначении на должность уже есть [7]. В таком случае на гражданскую службу практически поступить

будет легче в плане прохождения процедуры. Тем более поступивший на службу получает новый статус, право и обязанность выступать и действовать от имени всего государства. И нормативный акт органа государства становится юридически важнее договора.

Итак, изучая более детально понятие служебного контракта можно прийти к выводу, что как трудовой договор он не работает, потому что правоустановление и регулирование служебных отношений все-таки остаётся за правовым актом государства.

В этой части снова возникает противоречие, дабы данное мнение не поддерживает ст. 23 ФЗ № 79, где сказано про обязанности и права каждой стороны именно в контракте. И отличаются нормативные акты — служебный контракт и трудовой договор — моментом начала служебных или трудовых отношений и самим их основанием. Чаще всего из этого момент, с которого нужно отсчитывать такие отношения, определяет дата акта, но начало служебных отношений можно вести и от даты заявления на конкурс на должность или от даты протокола о решении комиссии на базе результатов конкурса.

Итак, момент при поступлении на службу, определяющий для возникновения отношений службы становится именно контракт. В таком договоре-контракте есть обязанностно-правовая составляющая без уточнения и отражения в приказе. Условия для деятельности службы также могут быть индивидуальны. И регламент трудового договора контрактом службы не будет.

Сам особый порядок поступления на службу государству вызывает не столько дискуссии в теории, сколько споры в практике. К примеру, важен вопрос нормативных последствий, если прошедший по конкурсу откажется подписать контракт на службу, а правовой акт о назначении в должность уже издан. Логично предположить увольнение такого служащего. Однако

законодательно не возникшие отношения по гражданской службе не отрегулированы.

Следуя научному мнению противоположного подхода, представляется правильным дать возможность отказавшемуся от подписания служебного контракта по объективным причине перейти на похожую должность в ином госоргане либо в кадровый резерв, а не подписавшего контракт на службу вне уважительной причины, конечно, уволить его с гражданской службы.

Конечно, для определения начала отношений службы нужно определить саму дату их начала. Необходимо уточнить, что ФЗ № 79 такую дату начала службы не даёт, но в трудовом праве в соответствии со ст. 16 ТК РФ этот момент присутствует[40]. На практике часто сам государственный орган в акте о назначении на должность прописывает дату начала служебных отношений. В противовес законодатель не увязывает дату подписания контракта с датой правового акта госоргана. Таким образом, установились базовые стороны правового положения контракта государственного служащего. Во – первых, служебным контрактом можно оперировать как видом трудового договора и, во – вторых, его же видят, как административный договор.

Заключение самого служебного контракта в фактическом составе очень отличается от изучения и подписания трудового договора. Однако, несмотря на издание правового акта о приёме на гражданскую службу перед заключением самого контракта, основное юридическое значение для момента начала служебных отношений лица и государства в сфере исполнения обязанностей даёт заключение служебного контракта в силу того, что именно он непосредственно содержит важные постулаты сторон и начинает своё действие с даты подписания обеими сторонами. В общем исследователи рассматривают момент подписания контракта последним структурным элементом в процессе поступления на государственную гражданскую службу.

3 Проблемы правового регулирования поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации

3.1 Пробелы и коллизии нормативного регулирования поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации

Учёные Д.А. Липинский и А.А. Мусаткина рассматривают государственного служащего в государственно-правовом аспекте как «слугу государева», олицетворяющего государство в целом либо отдельный его орган [15].

В связи с высоким общественным статусом государственного гражданского служащего особенно эффективно необходимо устранять возникающие пробелы и коллизии российского законодательства, регулирующего сферу отношений в области правового регулирования поступления граждан на государственную гражданскую службу.

В соответствии с ч. 5 ст. 64 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и п. 8 Положения о кадровом резерве граждане Российской Федерации могут быть включены в кадровый резерв по результатам конкурса на включение в кадровый резерв или конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы, а также вне конкурса.

При этом, основываясь на положениях чч. 5 и 7 ст. 64 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», пп. 10, 12, 13, 36 Положения о кадровом резерве зачисление граждан в кадровый резерв проходит в рамках группы должностей федеральной гражданской службы.

Разумеется, регулировать общественные отношения при поступлении на государственную гражданскую службу в нормативно-правовом отношении трудно.

Приводя практическую деятельность органов исполнительной власти России, В.Б. Башуров определил в опубликовании информации о проведении очередного конкурса на создание кадрового резерва государственные органы устанавливают конкретную должность гражданской службы, минимальные требования к ней и группе должностей, если она помещается в неё Реестром должностей федеральной гражданской службы [2].

В любом случае осуществляются конкурсы на занятие вакантных должностей гражданской службы и включение в кадровый резерв государственных органов по Единой методике. Уровень профессионализма, квалификации у граждан, которые хотят участвовать в таком конкурсе, и которых можно допустить к участию в нём, в процессе конкурсных процедур оценивают одновременно для всей группы должностей федеральной гражданской службы, по которой формируется кадровый резерв [26].

Очевидно, что данное правило вынуждает комиссию конкурса выявлять у кандидатов на должности гражданской государственной службы или претендентов в кадровый резерв соответствующую квалификацию и по самой должности, по которой идёт конкурс, и по должностям всех должностей определённой группы. Например, категория специалистов из Перечня должностей в федеральных министерствах состоит из 11 должностей от консультанта до заместителя отдела начальника отдела в департаменте. Поэтому на конкурсе в резерв кадров приходится оценивать квалификационные и профессиональные показатели кандидатов по каждой должности группы этих должностей гражданской службы.

Определённо, когда устанавливаются новые требования к государственной должности, то имеют в виду и требуемую группу должностей.

Но по требованиям к необходимой специальности или нужному направлению подготовки есть различия. А предъявить их к уровню умений, знаний, навыков, необходимых для исполнения должностных обязанностей по конкретным должностям гражданской службы и сразу по группе должностей, в которые они входят, не представляется возможным.

Если следовать такому подходу к правоприменению в конкурсе, то это обстоятельство обязательно вызовет сложности. Получится, что комиссия оценивает по процедуре конкурсанта, высоко оценивает личность и профессиональные знания согласно п. 19 Положения о конкурсе на замещение вакантной должности федеральной гражданской службы по одной должности, а по группе должностей человек не соответствует [43]. Отсюда невозможно в процедуре конкурса применить способы определения разнообразных качеств претендентов по отношению ко всей группе должностей гражданской службы.

Такое несоответствие очень осложняет возможность объективно оценить желающего поступить на гражданскую службу кандидата, соответствует ли он квалификационным требованиям для должности в составе их резервной группы. В связи с этим такое положение может порождать коррупционную составляющую в отношениях между представителем нанимателя и резервистом. Например, если резервист хочет стать советником ведущей группы специалистов, но он не выиграл в конкурсе, то такого гражданина комиссия по его согласию определённым правовым актом орган государства может передать в свой кадровый резерв. Потом такой гражданин может назначаться на восходящие должности гражданской службы. К примеру, на должность ведущего советника.

Такое положение позволяет представителю нанимателя самостоятельно соотнести качества резервиста с требованиями для замещения вакансии, а также самому назначить на вакансию любого из имеющих право претендентов. Возможностей технически или по-другому контролировать такую схему

недостаточно. Подобное мешает обеспечить равенство при доступе к гражданской службе и условиям её прохождения вследствие несправедливости к прошедшим конкурс гражданам с превосходящими личностными и профессиональными качествами.

Проблему к тому же нельзя решить при закрытом конкурсе среди состоящих в резерве [2, с.12; 3, с.53], так как итог ставит под сомнение объективность результатов: ведь эта и подобные конкурсные процедуры сведут весь конкурс к реализации только лишь в отношении лиц, состоящих в кадровом резерве.

Выходом представляется законодательное определение включения в резерв только по одной вакансии гражданской службы, и по соответствующему конкурсу на замещение вакантной должности и по конкурсу на определение в резерв. При этом внеконкурсное включение в резерв кадров необходимо зафиксировать только под объективные обстоятельства (ст. 39 ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ).

Есть вопросы и к техническому формированию проведения конкурса на создание кадрового резерва с применением Единой методики. Норма п. 17 Положения о кадровом резерве не позволяет использовать Единую методику к отношениям конкурса из-за противопоставления общей и специальной норм. А также действуют позднее принятого акта.

Нормативный акт - Положение о конкурсе, который даёт конкурсную методику, - равен по юридической силе другому правовому акту - Положению о кадровом резерве, где есть норма о применении той Единой методики. При этом использование Единой методики Положением о конкурсе не предполагает, а значит, она не применима при проведении данного конкурса. В итоге, Положение о резерве утверждено позже Положения о конкурсе, поэтому должно быть более значимым юридически.

В пункт 16 Положения о конкурсе можно внести обязательность обращения к Единой методике при реализации конкурсных процедур на вакансию государственной должности, чтобы разрешить эту правовую коллизию. Положения п. 29 Единой методики позволят отметить рейтинговые значения для кандидатов по выполнению заданий и определить первого претендента на должность. В связи с этим открыто голосовать члены комиссии должны только при одинаковом количестве результатных баллов кандидатов.

В п.4 Положения о кадровом резерве заметны разночтения. С одной стороны орган государства утверждает данный правовой акт как свой нормативный акт, с другой стороны, на федеральном уровне он утверждается правовым актом Президента Российской Федерации по ч. 11 ст. 64 ФЗ № 79-ФЗ. Итогом стал переизбыток дублирующих полномочий по составлению резерва кадров именно в отношении органов Российской Федерации.

В этой связи учёный В.И. Шарин определил сложности в работе с резервом кадров в доработке качеств резервистов квалификационным требованиям вакансий гражданской службы [62]. Он связывает вынужденную деятельность кадровых служб региональных государственных органов по созданию способов и методик обучения резервистов, так как общие методики отсутствуют, а особенные методики делятся по следующим моделям:

В первой модели даёт возможность лицам, которые в кадровом резерве, дополнительно пройти профессиональное образование на переподготовку и повысить свою квалификацию. Иногда регионы готовят гражданских служащих-резервистов по своему особому плану развития. Также кадры работают и в некоторых общероссийских органах исполнительной власти.

Однако подобная подготовка гражданам, состоящим в резерве, не допускается. Это противоречит важному конституционному единому принципу равных возможностей для граждан доступа к гражданской государственной службе и равенства условий ее прохождения (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ).

Во второй модели составляющих резерв кадров гражданских служащих и граждан обучают всех. Им даётся возможность работать в группе экспертизы, выйти на конференцию, совещание, мониторинг, помогают в самостоятельном освоении теории при изучении актов права, особых регламентов, рефератов, в стажировке на вакантной должности, участвовать в подготовке нормативно-правовых актов.

Очевидно, что и вторая модель конституционно-равного доступа граждан к гражданской государственной службе не равноценна.

Поэтому в итоге обучение резервистов ожидаемо сильно отличается, что влияет на решение о назначении на должность по вакансии.

Данная проблема имеет свои причины:

- программы подготовки кадрового резерва для всех единые не разработаны;
- финансирование обучения граждан резерва кадров отсутствует;
- присутствует определённый риск невыполнения гражданами программ обучения;
- возможна негативная реакция подчинённых из-за участия в обучении резерва граждан-руководителей с отрывом от производства;
- сложность конфиденциальности, реализации регламента должности в отсутствии полномочий и другие.

Исследователю данного круга вопросов Свириной Л.Н. представляется самой сложной проблемой получить средства для программ образования кадрового резерва [35]. Решение видится специальной методике с целевыми денежными средствами от государственных программ развития гражданской государственной службы. Однако в настоящее время программы субъектов РФ по преимуществу не включают мероприятий, чтобы образовывать именно граждан-резервистов. Особенно в программах не установлен целевой показатель, отражающий долю резервистов, назначенных на вакантные

должности гражданской службы. К таковым регионам относится Самарская область [25].

Если нет мероприятий, денежных и других средств для того, чтобы повысить необходимый уровень навыков кандидатов в государственную службу, сложно оценить работу государственного органа на эффективность в использовании резерва кадров.

Таким образом, проблемы, рассмотренные выше, в сфере нормативно-правового регулирования состава и качества кадрового резерва, в области повышения важности Единой методики и итогов рейтинга по оценке претендентов на гражданскую должность можно разрешать и обеспечить справедливый доступ к службе государству на основе открытого порядка назначения на должность гражданской службы посредством кадрового резерва.

Создание нормативной основы подготовки резерва кадров не завершено и имеет вопросы и пробелы, которые увеличивают необходимость расширения сферы решения данных проблем, особенно в регионах, что усложняет реализацию ФЗ № 79 и не позволяет действовать в единстве базы федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов России и проводить качественное обучение граждан - резервистов.

3.2 Пути совершенствования законодательной базы поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации

С целью дальнейшего усиления и упорядочивания государства и поднятия гражданского общества происходят существенные позитивные изменения в отношениях в обществе, что требует серьёзного повышения отдачи развития государственной гражданской службы.

Следует отметить, что Н.В. Путило считает, что основным препятствием для развития эффективной государственной службы, в том числе на этапе поступления на государственную гражданскую службу, остаются коррупция и довольно низкий уровень профессиональной составляющей государственных служащих [32]. Существующие пробелы и коллизии российского законодательства также мешают нормальному развитию системы государственной гражданской службы.

Вместе с работающими нормативными и особенно правовыми актами, которые последовательно определяют порядок приёма через конкурс на заполнение вакансий гражданской службы государству, в государственных органах недавно организовывается новый вид наставничества и подборка пробивных методов к стимулированию и мотивированию работы государственных служащих.

В целях улучшения системы государственной гражданской службы, важно попытаться выразить конкретную систему наиболее важных требований для соискателей на государственные служебные должности, чтобы сориентировать службу на эффективное быстрое выполнение функций государства, решать их квалифицированно и вовремя. Здесь настоятельно необходимо постоянно улучшать сам качественный и количественный отбор граждан на гражданскую службу. Для поступающих одним из определяющих основ всё чаще на первый план выходит соответствующая репутация самой государственной службы и определённая мотивация для госслужащих [3].

М.Н. Покровский отмечает, что современной системе по отбору на гражданскую службу пока не удаётся в нужной мере наполнить вакансии поступления на государственную гражданскую службу [24]. Создание приемлемо эффективных новых систем прямого отбора и независимого оценивания претендентов на должности гражданской службы и места в резерве кадров нуждается в дополнении упорядоченной системой мотивации.

Изучая опыт постепенной реализации процесса отбора необходимых кадров обязательно квалифицированных кандидатов на вакантные должности гражданской службы, учёные подтверждают приоритетность в кадровых технологиях именно процедуры самого конкурса на замещение государственных должностей либо на переход в состав резервистов.

Овечко В.В. полагает подобный порядок поступления на службу создающим необходимые условия наиболее подготовленным профессионально конкурентным и отвечающим даже щепетильным требованиям поступающим, с одной стороны, и способствующим талантливым и достойным на всех планах претендентам двигаться успешно по управленческой трудной карьере и обходить бюрократизацию государственной службы, с другой стороны [21].

В области поступательно повышения основной политики кадров на гражданской службе помогло бы понимание систематического объединения взаимосвязанных и разноуровневых кадровых резервов государства и регионов Российской Федерации с обязательным занесением информации о них в единый специально созданный реестр госслужащих на профессиональной основе с использованием новейших технологий для кадров всех органов государственной власти, в том числе при помещении в кадровой резерв.

Важным аспектом совершенствования законодательной базы поступления на государственную гражданскую службу является разработка методов работы со среднесрочным кадровым резервом. Вообще С.А. Зуденкова считает грамотный подход к кадровой политике важнейшим направлением совершенствования системы государственной службы [10].

Шарин В.В. высказывает предложение комплексно подойти к совершенствованию общероссийского законодательства по поводу кадрового резерва гражданской службы, создать целостное пространство способов и методов в службе государству, закрепить структурный порядок развития с резервом кадров, в том числе подготовить претендентов-граждан к

соответствию квалификационным требованиям и должностям службы, дополнительно профессионально их развить. В состав необходимых мер учёный включает подход комплекса компетенций при транслировании перечисления требований к квалификации при конкурсе на вхождение в кадровый резерв и замещения вакансий из резерва кадров, активное внедрение целевого программного способа комплектования кадрового резерва, в первую очередь в решении важной проблемы подготовки граждан и оценки правильного использования резерва кадров на государственной гражданской службе [62].

При подготовке на уровне государства программ образования дополнительно к имеющимся категорически нужно проверить, как используется бюджет государства на обучение граждан в составе резерва, соотнести затраты на такое профессиональное обучение с необходимыми расходами по поводу гражданских государственных служащих, одновременно смотреть показатели эффективного привлечения кадрового резерва для всех этих категорий.

Пути совершенствования законодательной базы, регулирующей поступление и прохождение государственной гражданской службы можно проследить на примере правовых основ деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

Основной нормативно-правовой акт, который закрепляет базовые положения функционирования Тольяттинского управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии – это Конституция Российской Федерации [13]. При этом конституционные нормы статей 15, 71, 78, 114 определяют организационные и деятельностные принципы работы Тольяттинского управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии как системного органа федеральных органов исполнительной власти. Важными являются статьи 2, 19, 22, которые закрепляют необходимость соблюдения гражданских прав государственными органами при осуществлении своих функций. В свою очередь, статьи 29, 25, 24,

21, 19 Основного Закона Российской Федерации транслируют запрещающие нормы деятельности сотрудников федеральных органов власти.

На следующем уровне основополагающих документов в нормативно-правовом регулировании организации деятельности Тольяттинского управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии представлены Указы Президента Российской Федерации:

– Указом от 12 марта 2012 года № 296 было создано Средневолжское аэрогеодезическое предприятие для разработки и внедрения геоинформационных систем широкого спектра использования [46];

– Указом от 4 марта 2008 года № 311 управление государственным имуществом, ведение кадастра объектов недвижимости, государственную кадастровую оценку земель, землеустройство, государственный мониторинг земель, организацию технической инвентаризации земель и проведение подобных действий Президентом Российской Федерации поручены Федеральному агентству кадастра объектов недвижимости [44];

– Указ от 13 октября 2004 года № 1315 утвердил Положение о Федеральной регистрационной службе, которая была ответственна за решение задач, связанных с порядком государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним [42];

– Указом от 28 декабря 2008 года № 1847 объединены агентства кадастра и геодезии и картографии в новую Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии [45].

Созданной службе придают новые функции и обязанности, состоящие в федеральных законах. Федеральная служба государственной регистрации кадастра и картографии должна настоятельно искать, тщательно собирать, внимательно хранить, аккуратно обрабатывать, оперативно предоставлять и активно распространять информацию о пространственных объектах и сведениях, в подобной деятельности:

Во – первых, основываясь на ФЗ № 431 [59];

Во – вторых, вновь созданный орган призван регулировать и управлять отношениями по поводу прав регистрации на недвижимое имущество и сделки с ним в России;

В – третьих, чтобы облегчить и упорядочить новой службе работу, специально разработан Единый государственный реестр недвижимости, для чего серьёзное значение имеет Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» [58].

Для применения правовых основ стандартизации в Российской Федерации, а также для регулирования работы национальной системы стандартизации с целью обеспечения проведения единой эффективной государственной политики в области стандартизации сотрудники Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии опираются на положения Федерального закона «О стандартизации в Российской Федерации» [57]. Причем формирование документов по стандартизации (разработка, принятие, исполнение, применение обязательных требований к продукции, её проектирование, производство, строительство, монтаж, наладка, эксплуатация, хранение, перевозка, реализация, утилизация) предполагает соблюдение технических регламентов и правил, установленных федеральным законодательством.

Сфера деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии требует единства измерений на территории всей Российской Федерации. Правовые основы такой деятельности установлены Федеральным законом «Об обеспечении единства измерений» [53].

При регистрации и учете географических объектов в структурных подразделениях Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии придается большое значение правильности их наименования в соответствии с положениями Федерального закона «О наименованиях

географических объектов» [49]. Обращение с координатно-временными параметрами объектов при государственном мониторинге земель, геодезии и картографии регулируется Федеральным законом «О навигационной деятельности» [56]. Особенности регулирования отношений в области учета, кадастра и картографии пограничной зоны территории поселений и межселенных территорий нашли отражение в нормах Федерального закона «О Государственной границе Российской Федерации» [48].

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии в своей работе вынуждена аккумулировать и оперировать большими массивами информации, что, в условиях всеобщей информатизации процессов деятельности, придает важное значение нормативному применению информационных технологий. Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [54] дает возможность не только создавать локальные государственные электронные системы, но и обмениваться необходимыми данными с другими органами Российской Федерации, связанными с реализацией полномочий по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним путем цифровизации услуг в интересах клиентов.

При работе с информацией огромную роль в современных условиях играет предусмотренное и неукоснительное соблюдение требований российского законодательства в области работы со сведениями, содержащими государственную тайну. В этой связи Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии является статусным органом, который непосредственно обязан строго исполнять предписания Закона Российской Федерации [9].

Среди подзаконных нормативных актов, регулирующих деятельность структурных подразделений Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, важно отметить утвержденное

постановлением Правительства Российской Федерации Положение о данном центральном государственном органе, где установлены его полномочия и нормы организации деятельности. Касательно иных подзаконных актов, регулирующих деятельность Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, необходимо отметить, что обычно нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства РФ представляют положения общего характера, которые конкретизируются в специальных актах соответствующих министерств. Чаще всего Правительство Российской Федерации издаёт специальные акты, постановления и распоряжения, которые регулируют отношения в области государственной регистрации, кадастра и картографии, особенно в случаях, если есть прямое указание акта федерального уровня.

Также необходимо отметить важность нормативно-правовых актов Министерством экономического развития России, в частности Административного регламента [29], который является ведомственным нормативно-правовым актом, устанавливающим стандарт предоставления государственной услуги по государственному кадастровому учёту и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество, закрепляющим формы контроля и порядок обжалования действий (бездействий) и решений органа и его должностных лиц.

Деятельность своих территориальных органов Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии регулирует, в том числе в соответствии с утвержденными ею Положениями соответствующих субъектов Российской Федерации.

Для Самарской области актуально Положение об Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Самарской области [30], которое призвано облегчить населению проведение сделок с недвижимостью при более прозрачной работе государственных

регистраторов. Каждое подразделение при осуществлении функциональных действий по ведению Единого государственного реестра недвижимости, Единого государственного реестра саморегулируемых организаций, Государственного каталога географических названий, Сводного государственного реестра арбитражных управляющих, фонда данных землеустройства обязано руководствоваться соответствующими правилами, утвержденными приказами Минэкономразвития РФ.

На региональном уровне Самарской области деятельность подразделения Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, наряду с иными федеральными актами, регулируют, в основном, приказы Росреестра.

Таким образом, в результате проведенного анализа установлен широкий спектр нормативно-правовой базы организации и функционирования Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, которая включает в себя конституционные нормы, законодательные акты федерального и регионального значения, а также локальные нормы.

Подводя итог, следует обратить внимание, что в современных условиях происходит совершенствование законодательства в области правовой экспертизы документов о праве собственности на недвижимое имущество и в сфере повышения эффективности гарантий защиты прав и интересов потенциальных покупателей объектов недвижимости. Активизируется специализация функций участников рынка недвижимости, усиливается роль нотариальных действий в области предрегистрационной проверки правомочий собственников объектов недвижимости, повышается ответственность государственных регистраторов за ненадлежащую правовую экспертизу документов при государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Важно совершенствовать меры и применять динамические методы улучшения системы отбора кандидатов на должности государственного управления.

Заключение

В заключительной части на основании выполнения цели и задач исследования резюмируя проведённый теоретико-правовой анализ правового регулирования поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации необходимо подвести итоги, прописанные ниже.

Определена специфика государственной гражданской службы в её направленности на исполнение государственных функций с предоставлением государственных услуг. Поступая на государственную гражданскую службу, соискатель добровольно реализует свое конституционное право свободно распоряжаться своими способностями к труду и избирать вид профессиональной деятельности с законодательно определенными ограничениями в силу необходимости исполнения особых обязанностей государственной гражданской службы. В случае, если поступающий на государственную гражданскую службу не будет готов соблюдать ограничения, связанные с данной службой, это обстоятельство не позволит ему стать государственным гражданским служащим.

Установлено, что унифицированный подход к поступлению на государственную гражданскую службу позволяет совершенствовать качество отбора, повышает ее открытость для граждан, создает предпосылки для более широкого учета кандидатами своих возможностей.

Установлено, что конкурсная основа поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации определила специфический правовой статус лиц, поступающих на государственную гражданскую службу, что привело к необходимости решения проблемы комплектования кадрового состава управляющих государством путем многоступенчатого, унифицированного отбора кандидатов с определенным уровнем личностного, профессионального и компетентностного развития. Конкурс состоит из двух

этапов и предполагает формирование конкурсной комиссии с привлечением как представителей нанимателя, государственных гражданских служащих соответствующего государственного органа, так и независимых экспертов в требуемых предметных областях. По итогам проведения конкурсных мероприятий претенденты могут быть приняты на государственную гражданскую службу либо зачислены в кадровый резерв государственной гражданской службы, либо им может быть отказано по формальным основаниям.

Определены основные концепции правового положения служебного контракта: служебный контракт как разновидность трудового договора и служебный контракт как вид административного договора. Процесс заключения служебного контракта по фактическому составу существенно отличается от процесса заключения трудового договора.

Позиция учёных в отношении заключения служебного контракта с кандидатом на государственную гражданскую службу остаётся на его понимании как завершающего элемента сложной юридической структуры поступления на государственную гражданскую службу, наряду с участием в конкурсе, представлением к назначению и изданием правового акта представителем нанимателя о назначении гражданина на должность.

Исследование проблем нормативно-правового регулирования отношений по формированию кадрового резерва государственной гражданской службы повышает значимость применения и совершенствования Единой методики и результатов рейтинговой оценки кандидатов на замещение должности государственной гражданской службы, что содействует обеспечению равного доступа граждан к государственной гражданской службе на основе открытого порядка назначения на должность гражданской службы посредством кадрового резерва.

Формирование нормативно-правовой базы и подготовки кадрового резерва не окончено, имеет пробелы, которые увеличивают количество подходов к решению данной проблемы в регионах, что противоречит единому методологическому пространству реализации Федерального закона № 79-ФЗ и нарушает принцип единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Проанализированы проблемы правового регулирования поступления на государственную гражданскую службу. В современных условиях происходит совершенствование законодательства в области повышения эффективности гарантий защиты прав и интересов кандидатов на поступление на гражданскую службу, разрабатываются действенные меры и применяются динамические методы улучшения системы отбора кандидатов на должности государственного управления.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Апелляционное определение № 33-12090/2014 от 22 декабря 2014 г. по делу № 33-12090/2014 [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/regular/doc/F2uTh9ShBxNx/> (дата обращения: 24.03.2021).
2. Башуров В.Б. Проблемы административно-правового регулирования отношений по формированию кадрового резерва федерального государственного органа и пути их решения // Научный вестник Омской академии МВД России. 2019. №1(72). С. 35-39.
3. Биярсланова А.М. Меры по противодействию коррупции и состояние борьбы с ней в системе государственной службы // Гуманитарные, социально - экономические и общественные науки. 2019. № 8. С.31-34.
4. Боброва Н.А. Особенности российского конституционализма // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 4(123). С. 26-31.
5. Горячук И.Н. Административно – правовое регулирование служебного контракта на государственной гражданской службе Российской Федерации: автореф. дисс... канд. юрид. наук. Саратов. 2011. 24 с.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ (ред. от 09.03.2021). // Собрание законодательства РФ. 1994. №32 ст. 3301.
7. Гришковец А.А. Государственная служба Российской Федерации: закономерный переход к новой стадии развития // Вестник СГЮА. 2014. № 4 (99). С.29-32.
8. Демкина А.В. Проблемы защиты интересов добросовестного приобретателя недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации, 2020. №3 (222). С. 75-80.

9. Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 09.03.2021) «О государственной тайне» // Собрание законодательства РФ. 1997. №41 ст. 4673.
10. Зуденкова С.А. К вопросу о формировании концепции кадровой политики государственных органов // Вестник ГУУ. 2018. №10. С.54-58.
11. Керимова С.Н. Государственная служба России и зарубежных стран: сравнительно-правовой анализ // Евразийский Союз Ученых. 2020. №4 (73). С. 29-34.
12. Кичаева Н.П. Масловская М.В. Институт государственной службы в России и за рубежом // Современное общество и власть. 2018. №2 (16). С. 102-106.
13. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2020. №19. Ст. 2135.
14. Лазаренкова О.Г. Тенденция расширения участия нотариуса при совершении сделок с недвижимостью // Нотариус, 2016. №4. С.28-31
15. Липинский Д.А., Мусаткина А.А. Понятие и основания поощрения государственных служащих // Административное и муниципальное право. 2017. №4. С. 20-37.
16. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование. М.: Юристъ, 1997. 296 с.
17. Наймушин С.В. Ограничения и запреты на государственной гражданской службе (правовые вопросы) // Чиновник. 2005. №4(38). С.193-197.
18. Наумов С.Ю., Масленникова Е.В. Кадровый резерв как механизм повышения качества государственного управления // Власть, 2008. №10. С.61-63.

19. Обзор судебной практики по делам, связанным с истребованием жилых помещений от добросовестных приобретателей по искам государственных органов и органов местного управления: утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 1 октября 2014 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

20. Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими (утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 22.06.2016) [Электронный ресурс]URL: <https://docs.cntd.ru/document/420398269>(дата обращения: 21.03.2021).

21. Овечко В.В. Меры противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Военно-юридический журнал. 2018. №9. С.17-18

22. Осинцев Д.В. Проблемы и перспективы административно-правовых исследований // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2018. №6. С. 36-48.

23. Письмо Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 28.08.2013 №14-исх/07892-ГЕ/13 «Об установлении единообразной практики проведения территориальными органами Росреестра правовой экспертизы представленных на государственную регистрацию прав документов» // URL: <http://www.docs.cntd.ru> (дата обращения: 30.04.2021).

24. Покровский М.Н. Противодействие коррупции в России: административно-правовые и этические аспекты // Административное и муниципальное право. 2018. № 6. С.28-30.

25. Постановление губернатора Самарской области от 19.12.2008 №143 (ред. от 07.02.2014) «Об утверждении программы формирования и подготовки резерва управленческих кадров Самарской области» [Электронный ресурс]URL:

Резерв управленческих кадров Самарской области (samregion.ru)(дата обращения: 24.03.2021).

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.03.2018 №397 (ред. от 24.09.2020) «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 27.04.2021).

27. Пресняков М.В. Ограничения, связанные с государственной гражданской службой: проблемы справедливости и обоснованности // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2010. № 3. С. 55-56.

28. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 14 декабря 2009 г. №9 84н «Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или её прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения» // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

29. Приказ Министерства экономического развития России от 07.06.2017 №278 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по предоставлению государственной услуги по государственному кадастровому учёту и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество» // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

30. Приказ Росреестра от 30 мая 2016 г. №П/0263 (ред. от 02.02.2021) «Об утверждении положений о территориальных органах Федеральной службы

государственной регистрации, кадастра и картографии по субъектам Российской Федерации» // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

31. Проект федерального закона № 1065287 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» принят Государственной Думой Российской Федерации 20 апреля 2021 г. [Электронный ресурс] URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1065287-7>(дата обращения: 25.04.2021).

32. Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2017. N 6. С. 81-92.

33. Савлук А.Н. Механизмы реализации государственной кадровой политики в условиях современной административной реформы: дисс... кандидата политических наук : 23.00.02 // Савлук Андрей Николаевич; С-Пб., 2013. 165 с.

34. Саликов Д.Х. Институт государственной службы в Великобритании // Вестник факультета управления Челябинского государственного университета. 2017. № 2. С. 162-164.

35. Свирина Л.Н. Направления совершенствования уровня подготовки профессиональных кадров для государственной службы // Вопросы науки и образования. 2018. №15(27). С.43-51.

36. Селивановская Ю.И., Сбоева И.М. К вопросу об ответственности за ненадлежащую правовую экспертизу документов при государственной регистрации прав на недвижимое имущество // Проблемы экономики и юридической практики, 2017. №2. С.164-167.

37. Соловьева А.К. Служебный контракт государственного служащего: правовое регулирование // Управленческое консультирование. 2009. № 3. С.28-45.

38. Сороко А.В. Управление кадровым потенциалом государственной гражданской службы на основе формирования резерва управленческих кадров: автореферат дисс... доктора экон. наук. Москва. 2011.

39. Старилов Ю.Н. Государственная служба и служебное право. М.: Норма, 2018. 270 с.

40. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.

41. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 №63-ФЗ (ред. От 05.04.2021, с изм. от 08.04.2021). // Собрание законодательства РФ. 1996. №25 ст. 2954.

42. Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1315 «Вопросы Федеральной регистрационной службы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. №42. Ст. 4110.

43. Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2005 №112 (ред. от 31.12.2020) «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

44. Указ Президента Российской Федерации от 04.03.2008 № 311 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г.» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru(дата обращения: 02.05.2021).

45. Указ Президента Российской Федерации от 25.12.2008 №1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. №20. Ст. 2290.

46. Указ Президента Российской Федерации от 12.03.2012 г. № 296 «Об открытом акционерном обществе «Роскартография» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru(дата обращения: 03.05.2021).

47. Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2017 №96 (ред. от 06.10.2020) «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального органа» // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

48. Федеральный закон от 01.04.1993 №4730-1 (ред. от 08.12.2020) «О Государственной границе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1993. №29. Ст. 2565.

49. Федеральный закон от 18.12.1997 №152-ФЗ (последняя редакция) «О наименованиях географических объектов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №34. Ст. 4255.

50. Федеральный закон от 27.05.1998 №76-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О статусе военнослужащих» // Собрание законодательства РФ. 1998. №39. Ст.3181.

51. Федеральный закон от 25.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. №22 ст. 2063.

52. Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ (ред. от 24.03.2021) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. №31. Ст. 3215.

53. Федеральный закон от 26.06.2006 №102-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «Об обеспечении единства измерений» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. №54. Ст. 2765.

54. Федеральный закон от 27.07.2006 №149-ФЗ (ред. от 09.03.2021) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. №34. Ст.3977.

55. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. №52 ст. 6228.

56. Федеральный закон от 14.02.2009 №22-ФЗ (последняя редакция) «О навигационной деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. №11. Ст. 1367.

57. Федеральный закон от 29.06.2015 №162-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стандартизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. №13. Ст. 1416.

58. Федеральный закон от 13.07.2015 №218-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. №21. Ст. 2823.

59. Федеральный закон от 30.12.2015 №431-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. №32. Ст. 4125.

60. Федеральный закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов» // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

61. Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 4. С.61-73.

62. Шарин В.И. Кадровый резерв государственной гражданской службы РФ: положение дел и перспективы // Известия Уральского государственного экономического университета, 2015. №2(58). С.111-118.