Ольга ПОПОВА

Конкурсные процедуры на гражданской службе

Основными законодательными актами, регулирующими процедуру поступления граждан на государственную гражданскую службу, являются федеральные законы от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 58-ФЗ) [1] и от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ) [2]. Важное значение имеет также принятый в развитие положений упомянутых федеральных законов Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», утвердивший Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации (далее – Положение) [3].

Реализация Федерального закона № 79-ФЗ во многом определяется организацией отбора кадров на вакантные должности. От решения этой проблемы зависит качественный состав государственных служащих, их возможности решать сложные задачи государственного управления [4, с.123].

По мнению А.В. Кирилина и Т.В. Нечаевой, конкурсный порядок замещения должности, с одной стороны, позволяет расширить круг претендентов на эту должность, выбрать наиболее способных и подготовленных, а с другой – минимизирует субъективность в оценке конкретного лица. Дело в том, что конкурсная комиссия, куда помимо представителей работодателя входят представители научных и образовательных учреждений, формируется таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, которые могут повлиять на принимаемые ею решения. Таким образом, по своей юридической природе и предназначению в правовой системе Российской Федерации институт конкурсного отбора для замещения должностей государственной гражданской службы позволяет в большей степени обеспечить реализацию принципов равенства возможностей и справедливости в осуществлении данного права [5, с.112]. В конечном счете от кадрового обеспечения развития государственной гражданской службы в значительной степени зависит успех реформирования государственной службы. При этом важно учитывать состояние ее кадрового состава, его количественные и качественные параметры, основные тенденции развития, использовать невостребованные способности государственных служащих [6, с.374].

Вместе с тем при реализации указанных актов на практике возникает ряд проблем правового регулирования.

1. Так, согласно ч. 1 ст. 21 Федерального закона № 79-ФЗ правом на участие в конкурсе обладают граждане РФ, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие установленным законодательством РФ о государственной гражданской службе квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы. Аналогичное требование содержится и в п. 5 Положения.

Однако здесь содержится не весь перечень требований к претенденту, так как согласно п. 10 Положения гражданин (гражданский служащий) не допускается к участию в конкурсе в связи с его несоответствием квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы, а также в связи с ограничениями, установленными законодательством РФ о государственной гражданской службе для поступления на гражданскую службу и ее прохождения. Такие ограничения закреплены в ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ.

Таким образом, участвовать в конкурсе имеют право граждане Российской Федерации, соответствующие не только требованиям ч. 1 ст. 21 Федерального закона № 79-ФЗ (и, соответственно, п. 5 Положения), но и не имеющие ограничений, предусмотренных п. 10 Положения.

Указанные нормы должны применяться в совокупности, но в целях избежания двойного толкования норм при правоприменении представляется целесообразным внесение соответствующих изменений в ч. 1 ст. 21 Федерального закона № 79-ФЗ, а также в п. 5 Положения в части уточнения требований, предъявляемых к кандидатам на замещение вакантной должности государственной гражданской службы.

Исходя из изложенного, в ч. 1ст. 21 Федерального закона № 79-ФЗ представляется необходимым внести изменения, дополнив названные положения после слов «квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы» словами «и не имеющие ограничений, предусмотренных

Ольга ПОПОВА – начальник Государственно-правового управления Аппарата Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай

статьей 16 настоящего Федерального закона». Аналогичные изменения требуется внести и в п. 5 Положения.

Во взаимосвязи с указанными вопросами необходимо обратить внимание еще на одну проблему. Помимо ограничений, ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ закрепляет широкий перечень запретов, связанных с государственной службой. По мнению М.В. Преснякова и С.Е. Чаннова, по смыслу указанной статьи запреты, в отличие от ограничений, адресованы исключительно гражданскому служащему, а не лицу, поступающему на государственную гражданскую службу [7, с.221]. Однако на практике могут возникать некоторые проблемы, связанные с применением указанных норм.

Например, в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ гражданскому служащему запрещается участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией за исключением случаев, установленных федеральным законом. Нарушение этого запрета согласно п. 14 ч. 1 ст. 33 данного закона является основанием для увольнения. На практике возможна обратная ситуация, когда лицо, участвующее на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, подает документы для участия в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы. Действующее законодательство не содержит оснований для отказа такому гражданину. Другими словами, ни Федеральный закон № 79-ФЗ, ни Положение не предусматривают отказа в приеме на гражданскую службу вследствие несоблюдения запретов, предусмотренных ст. 17. Следует согласиться с мнением М.В. Преснякова и С.Е. Чаннова о том, что такой гражданин должен быть принят на государственную гражданскую службу, после чего закономерно встанет вопрос о нарушении запрета, связанного с прохождением гражданской службы, и, соответственно, об увольнении такого гражданина [7, с. 222].

2. Достижение предельного возраста пребывания на государственной гражданской службе (60 лет) является основанием для прекращения служебного контракта с гражданским служащим по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон. По решению представителя нанимателя и с согласия гражданского служащего при достижении им предельного возраста с ним может быть заключен срочный трудовой договор на замещение должности, не являющейся должностью гражданской службы.

Необходимость изменения возрастной структуры, сложившейся на государственной службе, отмечалась и в федеральной Программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» [8]. В частности, согласно приведенным в Программе данным, средний возраст государственных служащих составлял 40 лет. Высшие и главные должности гражданской службы замещали только 0,6% государственных гражданских служащих в возрасте до 30 лет. Такое положение приведет к тому, что в течение сравнительно небольшого периода произойдет массовое высвобождение государственных служащих, замещающих ключевые должности при невозможности замещения этих должностей следующим поколением государственных служащих, имеющих достаточный опыт работы на государственной службе и необходимую квалификацию. То есть объективно существует необходимость создания правовой системы обновления и сменяемости управленческого персонала на государственной гражданской службе [9, с.31-32].

Федеральный закон № 79-ФЗ не определяет предельный возраст гражданина Российской Федерации, претендующего на замещение вакантной должности государственной гражданской службы. Отсутствуют какие-либо ограничения по возрасту и в Положении. В целях уточнения норм, касающихся вопросов поступления гражданина Российской Федерации на государственную гражданскую службу, целесообразно внести соответствующие изменения, определяющие предельный возраст претендентов на замещение вакантной должности государственной гражданской службы. Для этого нужно внести в п. 1 ст. 21 уточнение, прописав после слов «достигшие возраста 18 лет» слова «и не старше 60 лет».

3. Согласно ч. 5 ст. 22 Федерального закона № 79-ФЗ претенденту на замещение должности гражданской службы может быть отказано в допуске к участию в конкурсе в связи с несоответствием квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы, а также в связи с ограничениями, установленными указанным Федеральным законом для поступления на гражданскую службу и ее прохождения.

Данное положение носит диспозитивный характер, предполагающий выбор решения представителем нанимателя о допуске претендента к участию в конкурсе либо об отказе в таком допуске при наличии соответствующих обстоятельств. Однако при соотнесении этих норм с иными положениями возникают определенные проблемы правоприменения, требующие преодоления их коллизии.

Так, согласно ч. 1 ст. 12 Федерального закона № 79-ФЗ в число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Ст. 16, устанавливающая перечень ограничений, связанных с гражданской службой, определяет, что в случае наличия таких ограничений гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а

гражданский служащий не может находиться на гражданской службе. Кроме того, ст. 21 устанавливает, что на гражданскую службу вправе поступать граждане РФ, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным Федеральным законом.

Анализ вышеназванных норм показывает, что требования Федерального закона № 79-ФЗ о соответствии претендента квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы и о соблюдении ограничений носят императивный характер, отличающийся категоричностью, обязательностью правовых предписаний. То есть при установлении факта несоответствия претендента квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы либо несоблюдения им ограничений, установленных ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ, представителем нанимателя должно быть принято только одно решение – об отказе в допуске претендента к участию в конкурсных процедурах.

Таким образом, ч. 5 ст. 22, содержащая диспозитивную норму, подлежит приведению в соответствие с иными положениями, устанавливающими императивные предписания по вопросу отказа претенденту в допуске к участию в конкурсе в связи с несоответствием квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы либо в связи с предусмотренными законом ограничениями для поступления на гражданскую службу и ее прохождения.

Представляется целесообразным изложить ч. 5 ст. 22 Федерального закона № 79-ФЗ в следующей редакции: «При установлении факта несоответствия претендента квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы либо несоблюдения им ограничений, установленных статьей 16 настоящего Федерального закона, представителем нанимателя принимается решение об отказе в допуске претендента к участию в конкурсе».

4. Законодательство в сфере государственной гражданской службы как федерального уровня, так и уровня субъектов Российской Федерации находится в постоянном совершенствовании. Вместе с тем в ходе правоприменительной практики допускаются многочисленные нарушения положений действующего законодательства, регулирующих конкурсный порядок замещения должностей гражданской службы, а именно:

- в период проведения конкурсов на замещение вакантных должностей отсутствует методика проведения конкурса, наличие которой предусмотрено п. 16 Положения;
- распространена практика замещения должностей гражданской службы высшей группы категории «руководители» (подлежащих замещению по конкурсу) без проведения конкурса с заключением срочных служебных контрактов на срок до подведения итогов конкурса, что противоречит требованиям ст. 22 и 25 Федерального закона №79-ФЗ и Положению;
- в ряде государственных органов при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей, конкурс не проводится, однако решение представителя нанимателя о непроведении конкурса в таких случаях в нарушение требований ч. 4 ст. 22 Федерального закона № 79-ФЗ не принималось;
- в случае отказа победителя конкурса от заключения служебного контракта комиссии предоставляется право предложить вакантную должность следующему кандидату, получившему наибольшее количество баллов. Это противоречит требованиям п. 23 Положения, согласно которому по результатам конкурса на вакантную должность может назначаться только победитель конкурса, с которым и заключается служебный контракт;
- представитель подразделения, в котором проводится конкурс, в нарушение требований ч. 8 ст. 22 Федерального закона № 79-ФЗ не включается в состав комиссии, а принимает участие в ее работе с правом совещательного голоса;
- состав конкурсных комиссий не соответствует требованиям ст. 22 Федерального закона № 79-ФЗ в части количества независимых экспертов (менее 25% от общего числа членов комиссии), а также неправомерного привлечения в качестве независимых экспертов гражданских служащих. Так, в качестве независимых экспертов привлекаются гражданские служащие других государственных органов. В составы конкурсных комиссий в качестве независимых экспертов неправомерно включаются представители подведомственных государственному органу предприятий и учреждений;
- лица, привлекаемые в качестве независимых экспертов, персонально не включаются в состав конкурсных комиссий. Такая практика не соответствует ч. 8 ст. 22 Федерального закона. Отсутствие указания персональных данных в правовых актах о создании комиссий может стать основанием для обжалования результатов решений комиссий в суде;
- в нарушение требований п. 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 12 августа 2005 г. № 509, регламентирующего порядок оплаты труда независимых экспертов, договоры с независимыми экспертами не заключаются и, соответственно, не производится оплата их труда;
- нарушается порядок приглашения независимых экспертов. Фактически кандидатуры независимых экспертов определяются председателем конкурсной комиссии;
- решения об объявлении конкурса, а также о дате, месте и времени проведения второго этапа

конкурса не оформляются правовыми актами государственного органа. В ряде государственных органов допускаются отступления от требований Положения к содержанию информации о проведении предстоящих конкурсов, размещаемой на сайте. Так, в объявлениях не указываются требования, предъявляемые к претендентам, а в информации о конкурсе отсутствуют сведения о предполагаемой дате, месте и порядке его проведения, не содержится сведений об условиях прохождения гражданской службы;

- конкурсные комиссии действуют не на постоянной основе, а образуются при каждом объявлении конкурса. Такая практика не соответствует требованиям Положения о конкурсе;
- отдельные заседания конкурсных комиссий проводились без приглашения претендентов на замещение вакантных должностей гражданской службы;
- представитель нанимателя не выполняет требование п. 14 Положения, устанавливающего обязанность не позднее чем за 15 дней до начала второго этапа конкурса направлять сообщения о дате, месте и времени его проведения гражданам (гражданским служащим), допущенным к участию в конкурсе, – такие уведомления министерством не направляются. При этом на практике 15-дневный срок между первым и вторым этапом конкурса не соблюдается;
- при проведении конкурса от претендентов требуют представления документов, не предусмотренных федеральным законодательством (автобиографии, сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении супруга и несовершеннолетних детей (представление таких данных регламентируется нормативным актом));

Перечисленные нарушения можно дифференцировать по своей сути на: а) правонарушения и б) дефекты и пробелы законодательства, которые влекут за собой злоупотребление правом. Безусловно, ответственность за каждое нарушение должна зависеть от тяжести последствий. Необходимо также отметить, что согласно правовой позиции Конституционного суда РФ, сформулированной в Постановлении от 13 декабря 2001 г. № 16-П [10], из конституционных принципов равенства и справедливости вытекает требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, поскольку иное не может обеспечить ее единообразного применения, не исключает неограниченного усмотрения в правоприменительной практике и, следовательно, неизбежно ведет к произволу. С этой позиции весьма далеки от совершенства рассматриваемые в настоящей статье положения Федерального закона № 79-ФЗ.

Выявление проблем в реализации законодательства о государственной гражданской службе относится в настоящее время к числу приоритетных задач правоприменителей как федеральных государственных органов, так и государственных органов субъектов Российской Федерации. Важнейшим механизмом развития государственной гражданской службы должен стать именно анализ правоприменения всего спектра нормативных правовых актов, принятых в данной сфере, сбор и обобщение всех имеющихся проблем и, соответственно, поиск путей их решения. Достижение данной цели возможно только путем консолидации усилий всех заинтересованных сторон – правоприменителей, научного сообщества и, безусловно, законодателей.

Литература

1. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.
3. О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 // Собр. законодательства Российской Федерации. 2005. № 6. Ст. 439.
4. *Нечипоренко В.С.* Вакантные должности государственной службы: пути совершенствования отбора // Государственная гражданская служба в России: Опыт и проблемы становления. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / Под общ. ред. А.И. Турчинова. М.: Изд-во РАГС, 2005.
5. *Кирилин А.В., Нечаева Т.В.* Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». М.: Деловой двор, 2010.
6. *Барциц И.Н.* Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: Формула права, 2008.
7. *Пресняков М.В., Чаннов С.Е.* Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / под ред. Г.Н. Комковой. Саратов: Научная книга, 2008.
8. О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)»: Указ Президента Российской Федерации № 1336 от 19 ноября 2002 года // Официальное интернет-представительство Президента России. URL: http://2004.kremlin.ru/text/docs/49306.shtml
9. *Волкова В.В., Сапфирова А.А.* Государственная служба: учеб. пособие для студентов. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010.
10. По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 закона города Москвы «Об основах платного землепользования в Москве» в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 декабря 2001 г. № 16-П // Информационно-правовое издание Legis.ru. URL: http://www.legis.ru/misc/doc/3029/