

Особенности заключения служебного контракта на государственной гражданской службе в Российской Федерации

О.Л. Казанцева, О.В. Меженина

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Features of the Conclusion of the Service Contract in the Civil Service in the Russian Federation

O.L. Kazantseva, O.V. Mezhenina

Altai State University (Barnaul, Russia)

Анализируются актуальные проблемы заключения служебного контракта на государственной гражданской службе в Российской Федерации. Авторы рассматривают заключение служебного контракта как один из элементов сложного юридического состава поступления на государственную гражданскую службу, раскрывают особенности правоотношений, возникающих при поступлении граждан на государственную гражданскую службу в России, последовательно анализируют подходы современных отечественных ученых по теме исследования. Акцентируется внимание на соотношении и значении акта о назначении на должность гражданской службы и служебного контракта при поступлении на федеральную гражданскую службу. Авторы делают вывод о том, что момент возникновения всего комплекса прав и обязанностей, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу, имеет определяющее значение для возникновения служебных отношений, и признают правоустанавливающее значение служебного контракта как юридического факта, поскольку именно в нем закрепляются права и обязанности сторон. Проводится сравнительный анализ правовых норм трудового и специального служебного законодательства, регламентирующих заключение служебного контракта, раскрывается поэтапный процесс заключения служебного контракта и предлагаются рекомендации по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, заключение служебного контракта, представитель нанимателя, юридический факт, государственный гражданский служащий.

The article analyzes the actual problems of concluding a service contract in the civil service in the Russian Federation. The authors consider the conclusion of the service contract as one of the elements of the complex juridical composition of admission to the state civil service, reveal the peculiarities of legal relations arising upon the admission of citizens to state civil service in Russia, consistently analyze the approaches of modern domestic scientists on the topic of research. Attention is focused on the correlation and meaning of the act on appointment to the post of civil service and service contract upon admission to the federal civil service. The authors conclude that the moment of the emergence of the whole complex of rights and duties associated with admission to the state civil service is of decisive importance for the emergence of service relations and recognize the entitlement value of the service contract as a legal fact, since it is the contract that confers the rights and obligations of the parties. A comparative analysis of the legal norms of labor and special service legislation governing the conclusion of the service contract is made, the step-by-step process of concluding a service contract is disclosed and recommendations for improving legislation are proposed.

Key words: state civil service, conclusion of service contract, representative of employer, legal fact, state civil servant.

Заключение служебного контракта на государственной гражданской службе в Российской Федерации представляет собой сложный юридический факт, порождающий возникновение служебных отношений. Актуальность проводимого исследования заключается в определении момента возникновения служебных отношений на государственной гражданской службе, выявлении особенностей заключения служебного контракта. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», принятый в 2004 г. (далее — ФЗ № 79), определяет порядок заключения служебного контракта на федеральной государственной гражданской службе и государственной гражданской службе субъектов РФ, оформления служебных отношений, признавая служебный контракт важнейшим элементом государственно-служебных отношений [1]. Авторы приходят к выводу о том, что споры в юридической науке относительно момента возникновения служебных отношений связаны с несовершенством законодательства о государственной гражданской службе, которое выражается в неурегулированности этого вопроса. В статье акцентируется внимание на особенностях акта о назначении на должность гражданской службы и служебного контракта как необходимых элементов сложного юридического состава.

При подготовке статьи использовались научные труды таких авторов, как И.Н. Гарячук, А.В. Гусев, А.А. Гришкова, Г. Зайцева, А.Ф. Ноздрачев, А.А. Осин, М.В. Пресняков, А.К. Соловьева, С.Е. Чаннов, Л.А. Чиканова и др.

Методологической основой исследования является общенаучный диалектический метод познания и связанные с ним специальные методы, присущие юридической науке: анализ и синтез, формально-логический, сравнительно-правовой, структурно-системный и другие методы.

Заключение служебного контракта имеет место в двух случаях. К первому относится ситуация, когда гражданин поступает на гражданскую службу впервые или после увольнения с нее («первичный» контракт). Во втором случае гражданского служащего переводят на иную должность гражданской службы в том же государственном органе или в иной государственный орган («вторичный» контракт) [2, с. 160].

Процесс заключения служебного контракта согласно ст. 26 ФЗ № 79 подразделяется на ряд стадий. На первом этапе происходит подача гражданином, поступающим на гражданскую службу, документов. Последующие этапы включают предоставление гражданину проекта служебного контракта и его ознакомление с текстом должностного регламента, правилами служебного распорядка и иными документами, регламентирующими исполнение гражданским служащим должностных обязанностей; согласование условий служебного контракта; подписание служебного контракта и вступление его в юридическую силу.

Перечень документов, необходимых для заключения служебного контракта, определен в ч. 2 ст. 26 ФЗ № 79. Он в целом носит стандартный характер и аналогичен перечню документов, предусмотренных ст. 65 Трудового кодекса РФ (далее — ТК РФ), за исключением необходимости подачи сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения анкеты установленной формы [3]. Вся информация, предоставленная гражданином, тщательно проверяется соответствующими кадровыми службами.

Предоставление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера регулируется ст. 20 ФЗ № 79, а порядок их предоставления и форма справки определены соответствующими подзаконными актами [4; 5]. В справке необходимо указывать и сведения о доходах членов семьи гражданина, к которым относятся супруг (супруга) и несовершеннолетние дети (п. 7 ст. 20 ФЗ № 79).

Анкета, которую собственноручно заполняет гражданин, не является произвольным документом, так как ее структура четко определена законодателем [6]. Поэтому неточное заполнение анкеты гражданином, претендующим на замещение вакантной должности, может впоследствии привести к прекращению государственно-служебных отношений по причине предоставления гражданским служащим представителю нанимателя подложных документов или заведомо ложных сведений при заключении служебного контракта. Так, Верховный суд РФ при рассмотрении дела № 5-АПГ14-17 от 25 июля 2014 г. оставил без изменения апелляционную жалобу гражданина К., который ранее был уволен с гражданской службы за то, что при заполнении анкеты в процессе заключения служебного контракта он не указал в ней наличие гражданства иностранного государства (а именно Туркменистана). Суд указал, что К. было известно об имевшемся у него гражданстве Туркменистана, а значит, при поступлении на государственную службу в Минэнерго России К. сообщил недостоверные сведения о своем гражданстве, зная об их ложности, в связи с чем у ответчика имелись предусмотренные законом основания для расторжения с ним служебного контракта и увольнения по п. 7 ч. 1 ст. 37 ФЗ № 79 [7, с. 16–19].

Кроме того, в отличие от заключения трудового договора, гражданскому служащему с 2016 г. по требованию ФЗ № 79 необходимо представить сведения о размещении информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (ст. 20.2). К этим сведениям относятся адреса сайтов или страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которых гражданин, претендующий на замещение должности гражданской службы, размещал общедоступную информацию, а также данные, позволяющие их идентифицировать. Подобная информация должна быть заявлена претендентом на должность за три календарных

года, предшествующих году поступления на гражданскую службу. Распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2016 г. № 2867-р утверждена конкретная форма предоставления этих сведений [8].

Перечень документов, закрепленный в ст. 26 ФЗ № 79, необходимо дополнить справкой о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования по реабилитирующим основаниям по аналогии с трудовым законодательством (ст. 65 ТК РФ), учитывая, что согласно ч. 2 п. 1 ст. 16 ФЗ № 79 гражданин не может быть принят на гражданскую службу в случаях осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, наличия неснятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости. Несмотря на то, что в вышеназванной анкете гражданин заполняет соответствующий пункт, наличие официально выданного компетентными органами документа исключило бы возможность предоставления недостоверной информации при заключении служебного контракта. Было бы целесообразно включить в перечень документов при заключении служебного контракта такой документ, как медицинское заключение об отсутствии заболеваний, препятствующих поступлению на гражданскую службу или ее прохождению. Надо отметить, что в перечне документов, необходимых для прохождения в конкурсе, такая справка имеется, поэтому это имеет юридическое значение для граждан, поступающих на гражданскую службу без конкурса.

Заключение служебного контракта с государственным гражданским служащим учеными рассматривается как один из элементов сложного юридического состава поступления на государственную гражданскую службу, наряду с участием в конкурсе, представлением к назначению и изданием правового акта представителем нанимателя о назначении гражданина на должность. В данном случае заключение служебного контракта необходимо рассматривать как завершающий этап в процедуре поступления гражданина на гражданскую службу. Именно такой особый порядок возникновения государственно-служебных отношений и вызывает многочисленные дебаты среди отечественных ученых, которые ведутся в отношении роли и значения акта о назначении на должность гражданской службы и служебного контракта.

В соответствии со ст. 16 ТК РФ трудовые отношения возникают между работником и работодателем на основании трудового договора, то есть основным и достаточным юридическим фактом, лежащим в основе возникновения индивидуальных трудовых отношений, является трудовой договор. Приказ о приеме на работу издается работодателем на основе уже заключенного трудового договора. Таким образом, при-

каз о приеме на работу оформляет прием на работу. Согласно ст. 68 ТК РФ содержание приказа должно соответствовать условиям заключенного трудового договора. Следовательно, приказ (распоряжение) о приеме на работу не влечет возникновения трудового отношения и не имеет значения юридического факта.

При приеме на гражданскую службу предусмотрена иная последовательность действий. В трудовом законодательстве этот вопрос частично затронут. В соответствии со ст. 16 ТК РФ в некоторых случаях для возникновения индивидуальных трудовых отношений необходим сложный юридический состав. Указанная норма содержит перечень подобных ситуаций, среди которых значится избрание по конкурсу. Однако последовательность действий при поступлении на службу трудовое законодательство не раскрывает. Согласно п. 1 ст. 26 ФЗ № 79 служебный контракт заключается на основе акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы.

Мнения ученых в отношении момента возникновения служебных отношений можно разделить на две группы: подходы представителей школы административного и трудового права [9–12].

Административисты полагают, что основанием возникновения служебного правоотношения на государственной гражданской службе является акт о назначении гражданина на должность гражданской службы. Так, А.А. Гришкoveц считает, что государственно-служебные отношения возникают на основе акта назначения, который не только юридически закрепляет поступление гражданина на государственную службу и служит основанием для выполнения им служебных обязанностей по данной должности, но и определяет момент возникновения его обязанностей перед государством, а также служебных и личных прав. При этом он предлагает вообще отказаться от договора на государственной службе как основы взаимоотношения между государственным служащим и государством как таковым, поскольку основу служебных отношений составляет не диспозитивное начало — договор, а императивное — акт о назначении на должность гражданской службы [13, с. 53]. Такой же позиции придерживается и А.К. Соловьева, которая полагает, что отказ от заключения служебного контракта будет иметь и практическое значение, поскольку в этом случае «существенно упростилась бы процедура поступления на государственную службу» [14, с. 38].

Другие представители административно-правовой концепции менее категоричны. Так, М.В. Пресняков и С.Е. Чаннов полагают, что «акт о назначении на должность носит административно-правовой характер в том смысле, что свидетельствует о наделении гражданина особым правовым статусом, включающим в себя право действовать от имени и по поручению государства... Исходя из этого моментом возникновения служебного правоотношения в данном

случае следует признать момент издания акта государственного органа о назначении гражданина на должность гражданской службы» [15, с. 179]. Благодаря приобретению нового статуса гражданин, по их мнению, уже приобретает соответствующие права и обязанности, а служебный контракт впоследствии их только уточняет. Схожую точку зрения высказывает и А.В. Гусев: «юридическое значение правового акта государственного органа, на основе которого заключается служебный контракт, состоит в допуске гражданина, соответствующего законодательно установленным требованиям и прошедшего конкурсный отбор, к государственной службе» [16, с. 90].

По мнению ученых-административистов, служебный контракт не выполняет функции трудового договора, а именно: правоустанавливающую, регламентирующую и доказательственную. Он исполняет только две функции: индивидуализирующую (конкретизация условий службы для конкретного гражданского служащего) и информационную (получение гражданским служащим информации об условиях своей служебной деятельности). Это свидетельствует о том, что служебный контракт не является обязательным, так как названные функции могут быть зафиксированы в приказе представителя нанимателя о назначении на должность.

Однако такой подход не учитывает положения ст. 23 ФЗ № 79, которые предусматривают, что именно служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон. А вот в унифицированной форме приказа, утвержденной постановлением Госкомстата России от 5 января 2004 г. № 1 «Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты», не отражается необходимость перечисления прав и обязанностей сторон [17]. При этом именно эта форма приказа о назначении на должность берется за основу на государственной гражданской службе. Следует отметить, что она носит рекомендательный характер и в соответствии с постановлением Госкомстата Российской Федерации от 24 марта 1999 г. № 20 «Об утверждении порядка применения унифицированных форм первичной учетной документации» в унифицированные формы первичной учетной документации организация при необходимости может вносить дополнительные реквизиты [18]. В итоге основным отличием приказов о назначении на должность в трудовых и государственно-служебных отношениях является как раз момент возникновения служебных отношений и их основание. В актах о назначении на государственную гражданскую службу к ним, как правило, относятся дата издания акта, а основанием возникновения правоотношений — заявление гражданина и решение (протокол) конкурсной комиссии [19].

Представители трудово-правовой концепции в целом рассматривают служебный контракт с государ-

ственным гражданским служащим как разновидность трудового договора и соответственно считают, что основанием возникновения собственно трудового правоотношения на государственной службе является служебный контракт. Однако в отдельных аспектах данной проблемы между учеными также наблюдаются расхождения. Некоторые из них признают наличие сложного юридического состава, состоящего из служебного контракта, который является основным его элементом, и акта о назначении на должность [20, с. 56; 21, с. 61–73]. Представляется, что к этим элементам следует также отнести и прохождение по конкурсу, так как для основной части государственных гражданских служащих эта процедура обязательна.

Так, Л.А. Чиканова ссылается на ст. 13 ФЗ № 79, согласно которой гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом. Она полагает, что акт о назначении на должность гражданской службы хоть и предшествует заключению служебного контракта, однако является не основным юридическим фактом возникновения служебных отношений, а только «фактически предпосылкой заключения служебного контракта» [11, с. 64].

Итак, на наш взгляд, момент возникновения всего комплекса прав и обязанностей, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу, имеет определяющее значение для возникновения служебных отношений, и служебный контракт будет являться правоустанавливающим юридическим фактом.

Во-первых, именно в служебном контракте закрепляются все права и обязанности сторон, они вовсе не носят уточняющий характер, так как в приказе о назначении на должность их, как правило, не отражают. Это касается также и условий служебной деятельности, которые могут носить индивидуальный характер. Например, обязательства работодателя об установлении неполного рабочего дня для беременной женщины (ст. 93 ТК РФ), согласно ст. 73 ФЗ № 79, должны быть учтены и представителем нанимателя на гражданской службе. Таким образом, регламентирующая функция трудового договора несомненно реализуется и служебным контрактом.

Во-вторых, особый порядок поступления на гражданскую службу может вызывать не только теоретические споры, но и практические проблемы. Так, неразрешенным остается вопрос о том, какие юридические последствия возникают при отказе прошедшего по конкурсу гражданина подписывать предложенный вариант служебного контракта уже после издания акта о назначении на должность. М.В. Пресняков и С.Е. Чаннов полагают, что гражданин в этой ситуации уже наделяется статусом гражданского служащего, а значит, подлежит увольнению [15, с. 161]. Однако законодатель не предусматривает, по какому основа-

нию необходимо с ним прекратить служебные отношения, которые так и не возникли. Сами ученые полагают, что увольнение должно производиться по пп. «а» п. 3 ч. 1 ст. 37 ФЗ № 79 (прогул). Применение данной нормы, на наш взгляд, сомнительно, так как сама статья закона носит название: «Расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя». Расторгнуть же служебный контракт можно в случае, если он был заключен.

Противоположную точку зрения высказывает Л.А. Чиканова. Она полагает, что «при наличии уважительной причины гражданскому служащему могла бы быть предложена соответствующая должность гражданской службы в другом государственном органе или, при ее отсутствии, включение его в кадровый резерв. При отказе занять соответствующую должность в другом государственном органе — уволить с гражданской службы или, при наличии соответствующих оснований, включить в кадровый резерв... При отсутствии уважительной причины — уволить с гражданской службы» [21, с. 178–179]. В этой ситуации возникает сложность в определении и установлении обозначенной автором уважительной причины, что делает этот процесс достаточно субъективным и сомнительным с точки зрения реализации на практике. Подобные проблемы в применении положений ФЗ № 79 возможно разрешить благодаря законодательно урегулированным юридическим последствиям отказа гражданина от подписания служебного контракта после прохождения конкурсной процедуры.

Для начала служебных отношений важное значение имеет сам момент (дата) их возникновения. Почти все ученые приходят к мысли, что на государственной гражданской службе невозможно применение ст. 67 ТК РФ о фактическом допущении к работе по поручению работодателя, если трудовой договор не был заключен письменно. Работодатель обязан оформить с работником трудовой договор в письменной форме не позднее трех рабочих дней со дня фактического допущения работника к работе. Надо признать, что подобная норма не применяется в государственно-служебных отношениях, учитывая наличие сложного юридического состава при поступлении на гражданскую службу. При этом в ФЗ № 79 четко не регламентируется, что дата издания акта о назна-

чении на должность является моментом начала государственно-служебных отношений, как это сделано, например, в ст. 16 ТК РФ. Между тем на практике представители нанимателя именно в приказе о назначении на должность оговаривают конкретный день. Кроме того, законом не установлен срок заключения служебного контракта с момента издания акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы. ТК РФ предусмотрел, что приказ (распоряжение) работодателя о приеме на работу объявляется работнику под расписку в трехдневный срок со дня подписания трудового договора. Подобные противоречия можно было бы разрешить законодательными изменениями, а именно по аналогии с ТК РФ определить, что заключение служебного контракта предшествует изданию приказа о назначении на должность.

Таким образом, процесс заключения служебного контракта и трудового договора на сегодняшний день существенно отличается по фактическому составу. Несмотря на то что по ФЗ № 79 издание правового акта о приеме на службу предшествует заключению служебного контракта, определяющее значение для возникновения государственно-служебных отношений имеет заключение служебного контракта, так как служебный контракт непосредственно определяет права и обязанности сторон и по общему правилу вступает в силу со дня его подписания сторонами.

На основании изложенного, во-первых, предлагается внести изменения в ст. 26 ФЗ № 79 и предусмотреть, что правовой акт о назначении на должность гражданской службы издается представителем нанимателя после заключения служебного контракта. Во-вторых, учитывая, что гражданские служащие после прохождения конкурсного отбора имеют право отказаться от заключения служебного контракта, необходимо законодательно урегулировать возможные юридические последствия данного отказа. В-третьих, поскольку перечень документов, которые гражданин, поступающий на гражданскую службу, должен предъявить при заключении служебного контракта, должен быть исчерпывающим, целесообразно дополнить его следующими документами: справкой о наличии (отсутствии) судимости, медицинским заключением об отсутствии заболеваний, препятствующих поступлению на гражданскую службу или ее прохождению.

Библиографический список

1. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3215.

2. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В. А. Кобзаненко. — СПб., 2008.

3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 3.
4. О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 559 // СЗ РФ. — 2009. — № 21. — Ст. 2544.
5. Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 23 июня 2014 г. № 460 // СЗ РФ. — 2014. — № 26 (ч. II). — Ст. 3520.
6. Об утверждении формы анкеты, представляемой гражданином Российской Федерации, поступающим на государственную гражданскую службу Российской Федерации или на муниципальную службу в Российской Федерации : Распоряжение Правительства РФ от 26 мая 2005 г. № 667-р (с изм. и доп.) // СЗ РФ. — 2005. — № 22. — Ст. 2192.
7. Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими // Верховный Суд Российской Федерации. Официальный сайт [Электронный ресурс]. — URL : www.slideshare.net/supcourt/ss-63472514.
8. О форме представления сведений об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которых государственным гражданским служащим или муниципальным служащим, гражданином РФ, претендующим на замещение должности государственной гражданской службы РФ или муниципальной службы, размещались общедоступная информация, а также данные, позволяющие его идентифицировать : Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2016 г. № 2867-р // СЗ РФ. — 2017. — № 2 (ч. II). — Ст. 419.
9. Горячук И.Н. Административно-правовое регулирование служебного контракта на государственной гражданской службе Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2011.
10. Ноздрачев А.Ф. От концепции реформирования государственной службы к новым идеям правового регулирования государственно-служебных отношений в Российской Федерации // Модернизация экономики России: итоги и перспективы. — М., 2003.
11. Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. — 2005. — № 4.
12. Осин А.А. Содержание, форма и особенности заключения служебного контракта // Трудовое право. — 2007. — № 5.
13. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. — М., 2003.
14. Соловьева А.К. Служебный контракт государственного служащего: правовое регулирование // Управленческое консультирование. — № 3. — № 2009.
15. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. — Саратов, 2008.
16. Гусев А.В. Служебный контракт на государственной гражданской службе // Южно-Уральский юридический вестник. — 2006. — № 6.
17. Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты : Постановление Госкомстата РФ от 5 января 2004 г. № 1 // Бюллетень Минтруда РФ. — 2004. — № 5.
18. Об утверждении Порядка применения унифицированных форм первичной учетной документации : Постановление Госкомстата РФ от 24 марта 1999 г. № 20 // Экспресс-Закон. — 1999. — № 28.
19. Примерная форма приказа о назначении на должность гражданского служащего по результатам конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы // Министерство труда и социальной защиты республики Крым. Официальный портал правительства [Электронный ресурс]. — URL : <http://mtrud.rk.gov.ru/rus/info.php?id=629731>.
20. Зайцева Г. Служебный контракт в свете меняющегося законодательства // Бизнес-адвокат. — 2005. — № 15.
21. Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2005.