

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. С. Артюхов – доцент кафедры конституционного и административного права Омского юридического института

Государственная служба и Конституция Российской Федерации появились в новой России практически одновременно. Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении положения о Федеральной государственной службе» в России впервые официально был учрежден социально-административный институт государственной службы. Статья 32 Конституции Российской Федерации установила, что граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе.

Спустя полтора года после вступления в силу Конституции Российской Федерации был принят Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». С этого момента в России обрели практическую значимость положения Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., о праве каждого человека на равный доступ к государственной службе в своей стране. Статья 22 этого Федерального закона включала в себя норму о том, что конкурс на замещение вакантной должности государственной службы обеспечивает право граждан на равный доступ к государственной службе. Отныне только решение конкурсной комиссии должно было являться основанием для назначения на соответствующую должность государственной службы либо отказа в таком назначении. Вместе с тем в практической деятельности многих федеральных государственных органов и субъектов Федерации это правило не применялось. Несмотря на то что Конституция и федеральные законы облада-

ют высшей юридической силой и обязаны неукоснительно исполняться государственными органами и их должностными лицами, понадобилось еще десять лет, чтобы конкурсное замещение должностей государственной службы стало реально воплощаться в действительности. Однако данное позитивное обстоятельство одновременно породило немало практических и правовых проблем.

Со времени завершения реформы государственной службы Российской Федерации в 2005 г. и вступления в силу Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» по сей день остаются нерешенными многие вопросы, связанные с поступлением на государственную службу и замещением должностей государственной службы по конкурсу, с конкурсными правилами формирования кадровых резервов, в том числе в порядке должностного роста.

Несовершенство правового регулирования отношений в указанной сфере нередко влечет нарушения законодательства о государственной службе и, прежде всего, прав граждан на равный доступ к государственной службе. Примером тому является неурегулированность многих вопросов, связанных с формированием персонала государственной гражданской службы впервые создаваемых федеральных государственных органов или государственных органов субъектов Российской Федерации. На начальной стадии формирования таких государственных органов их руководители – государственные служащие назначаются на должности, замещаемые на неопределенный срок, как правило, без проведения соответству-

ющего конкурса. В последующем такие руководители ввиду отсутствия в создаваемых государственных органах фактического штатного персонала не имеют реальной возможности для формирования требуемых составов конкурсных комиссий. По этой причине они вынуждены в нарушение закона принимать на государственную службу часть руководителей структурных подразделений и специалистов без конкурса. Только после создания необходимого первичного состава государственных служащих, из числа которых можно сформировать конкурсную комиссию, у руководителей государственных органов возникает реальная возможность обеспечить право граждан на равный доступ к замещению оставшихся вакантных должностей государственной службы.

Другая проблема. Конкурс в государственном органе объявляется по решению руководителя государственного органа, осуществляющего полномочия нанимателя, при наличии вакантной должности гражданской службы, замещение которой может быть произведено на конкурсной основе. Проблема в том, что при наличии вакансий руководители государственных органов не всегда объявляют конкурсы по их замещению, тем самым также ограничивая и даже лишая граждан права доступа к государственной службе.

Объявлять о проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы необходимо по всем вакантным должностям, замещаемым в конкурсном порядке, в том числе и по должностям, относящимся к группе младших должностей, если представителем нанимателя не принято предварительное решение о непроведении по ним конкурса. Такое решение должно быть подтверждено соответствующим правовым актом государственного органа. И даже если представителем нанимателя принято решение о непроведении конкурса по младшим должностям, то в случае образования по ним вакансий также следует объявлять о возможности их замещения без конкурса, тем самым обеспечивая право граждан на равный доступ к государственной службе. На практике такие решения, как правило, не принимаются, что позволяет представителю нанимателя принимать на должность государственной службы любое лицо по своему усмотрению. В последующем такому государственному служащему уже с меньшими усилиями можно продвигаться по служебной лестнице.

Наличие в федеральном законодательстве о государственной службе неединичных противоречий также делает невозможным в полной мере обеспечение конституционного установления о равном доступе к государственной службе.

Так, пунктом 10 Положения о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от

1 февраля 2005 г. № 112, императивно установлено, что гражданин не допускается к участию в конкурсе в связи с его несоответствием квалификационным требованиям к вакантной должности. Вместе с тем в ч. 5 ст. 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе» в этом смысле используется диспозитивный подход, по которому претенденту на замещение должности гражданской службы по усмотрению представителя нанимателя может быть не отказано в допуске на участие в конкурсе в связи с несоответствием квалификационным требованиям. Следует помнить, что федеральный закон обладает большей юридической силой по отношению к указу Президента.

При желании положение, предусмотренное ч. 5 ст. 22 данного Федерального закона, может быть использовано представителем нанимателя по своему усмотрению. Например, в интересах претендента на вакантную должность, завершающего обучение в образовательном учреждении высшего профессионального образования, но еще не имеющего документа о его успешном окончании. По установленному правилу на первом этапе конкурса на замещение вакантной должности прием документов от желающих в нем участвовать осуществляет кадровая служба государственного органа. При этом не конкурсная комиссия, а представитель нанимателя решает вопрос о допуске или недопуске претендентов к участию в конкурсе с учетом их квалификационной пригодности.

В федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации на 2009–2013 годы» одной из ее задач обозначено внедрение на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы. Процедурное обеспечение конкурсного поступления на гражданскую службу также является кадровой технологией.

Конкурс призван обеспечивать конституционное право граждан на равный доступ не только к замещению вновь открывшейся вакантной должности государственной службы, но также и возможность ее замещения в сравнительно отдаленном будущем путем включения в кадровый резерв. Между тем типовая технология (методика) проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и на включение в кадровый резерв до сих пор отсутствует. В названной федеральной программе пока только предполагается разработка современных методов кадровой работы.

В свою очередь, Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112, не может признаваться современной кадровой технологией по причине своего несовершенства. Судьбу лиц, претендующих на государственную службу, зачастую определяет не только кон-

курсная комиссия, но и, как показано выше, непосредственно представитель нанимателя.

Целью конкурса является выявление достойного победителя из числа кандидатов, принимавших в нем участие. Действующее Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы именует «кандидатами» граждан (гражданских служащих), допущенных к участию во втором этапе конкурса.

Поскольку конкурс проводится в два этапа, то на первом этапе конкурса, т. е. подачи документов на участие в нем лица, претендующие на замещение вакантной должности считаются «претендентами». Как уже отмечалось, первый этап по существу проводится представителем нанимателя. Именно он определяет, кого из числа претендентов следует определить в категорию «кандидатов», т. е. единолично и по своему усмотрению принимает решение о допуске или недопуске претендентов ко второму этапу конкурса, проводимого уже конкурсной комиссией.

Нетрудно заметить, что при проведении первого этапа конкурса претендентам уже не гарантируется конституционное право на равный доступ к государственной службе. Формально гражданин может быть не допущен к участию в конкурсе в связи с его несоответствием квалификационным требованиям к вакантной должности (или допущен, как отмечалось выше). В таком случае претендент информируется представителем нанимателя в письменной форме о причине отказа в

участии в конкурсе. Конечно, претендент на замещение вакантной должности гражданской службы, не допущенный к участию во втором этапе конкурса, вправе обжаловать это решение в соответствии с законодательством Российской Федерации. Однако, пока претендент в судебных инстанциях только начнет отстаивать свое право на равный доступ к государственной службе, второй этап конкурса уже завершится, а его победитель займет вакантную должность гражданской службы. Последующие попытки «отверженного» претендента изменить ситуацию в свою пользу бесперспективны.

Применение современных кадровых технологий при поступлении на гражданскую службу и содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе являются приоритетными направлениями формирования кадрового состава государственной гражданской службы. Все это в конечном счете сказывается на эффективности и качестве государственного управления.

Кроме отмеченных, имеются и другие не менее значимые проблемы, затрагивающие прямо или косвенно права граждан на равный доступ к государственной службе. Таким образом, законодательство о государственной гражданской службе Российской Федерации в части регулирования отношений, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу и замещением должностей государственной гражданской службы, нуждается в безотлагательном устранении имеющихся противоречий и недостатков.