

## Конкурс как основание для возникновения служебных правоотношений: особенности и проблемы

А. В. Завгородний

Санкт-Петербургский государственный университет,  
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Лицо, желающее на основании акта государственного органа быть назначенным на должность государственной гражданской службы, а также на заключение служебного контракта, должно предварительно вступить с этим государственным органом в конкурсные правоотношения. Конкурсное избрание, акт государственного органа о назначении на должность государственной гражданской службы и заключение с ним служебного контракта с представителем нанимателя вместе образуют сложный юридический состав, в силу которого и возникают служебные правоотношения. В статье подробно анализируется конкурсная процедура замещения должностей государственной гражданской службы в Российской Федерации. Несмотря на общие черты с другими конкурсными порядками, например с конкурсным замещением должностей профессорско-преподавательского состава и научных работников, процедура замещения должностей государственной гражданской службы по конкурсу имеет ряд существенных особенностей, которые не нашли еще должного освещения в юридической литературе. В связи с этим автор остановился на особенностях и проблемах проведения конкурса при замещении должностей государственной гражданской службы и проанализировал основные этапы возникновения, развития и завершения конкурсных правоотношений с лицами, участвующими в конкурсе. Рассматриваются два этапа проведения конкурса, выделенные в действующем положении о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы в Российской Федерации. На основе анализа положений о возможности в исключение из общих правил замещения должностей без конкурса аргументируется вывод о необоснованности и необидительности такого законодательного решения, реализация которого во многих случаях зависит от субъективного мнения руководителя государственного органа, чем нарушается конституционный принцип равного доступа граждан к государственной службе.

*Ключевые слова:* государственный служащий, гражданская служба, конкурс, конкурсная процедура, квалификационное требование, конкурсное правоотношение, представитель нанимателя.

### Введение

В соответствии со ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» (в ред. от 16 декабря 2019 г.)<sup>1</sup> поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещения гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса, если иное не установлено зако-

<sup>1</sup> Здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.07.2020).

ном. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям для замещения должности гражданской службы. Профессиональные стандарты на государственной гражданской службе не применяются, так как в силу закона существует особый перечень государственных гражданских должностей и установленные квалификационные требования для их замещения.

Значение процедуры избрания по конкурсу для формирования корпуса государственных служащих трудно переоценить. Достаточно сослаться на позицию Конституционного суда РФ, отметившего, что институт конкурсного подбора для замещения должностей государственной службы, будучи демократической гарантией конституционного права на доступ к государственной службе, позволяет в большей степени обеспечивать реализацию принципов равенства (равенства возможностей) и справедливости в осуществлении данного права.

Конкурсный порядок замещения должности позволяет расширить круг претендентов на эту должность, выбрать наиболее способных и подготовленных, а также минимизировать субъективность при оценке конкретного лица (Постановление Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2009 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области “О государственной гражданской службе Псковской области” в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов»).

Конкурсная комиссия, в состав которой помимо представителя нанимателя входят представители научных и образовательных учреждений, формируется таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, способных повлиять на принимаемые решения (Иванкина, 2008, 277).

Таким образом, конкурсная процедура поступления на гражданскую службу и продвижения гражданских служащих по службе призвана обеспечить право граждан РФ на равный доступ к государственной службе и право гражданских служащих на карьерный рост, а также обеспечивает возможность подбора наиболее квалифицированных и компетентных кадров для государственных органов, осуществляющих функции государства. Конкурс является важным элементом борьбы с коррупцией в государственном аппарате.

## Основное исследование

Конкурс обеспечивает объективную оценку профессионального уровня кандидатов на замещение соответствующей должности гражданской службы. Он также позволяет установить соответствие претендентов квалификационным требованиям, определенным для замещения конкретной должности.

Определив, что поступление на гражданскую службу или переход гражданско-го служащего с одной должности гражданской службы на другую осуществляется *по результатам конкурса*, законодатель тут же установил ряд исключений из этого правила.

Исключения составляют случаи, предусмотренные ч. 2 ст. 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ». Так, конкурс не проводится:

- 1) при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)»;
- 2) при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации;
- 3) при заключении срочного служебного контракта;
- 4) при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 28, ч. 1 ст. 31 и ч. 9 ст. 60.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ»;
- 5) при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), включенного в кадровый резерв на гражданской службе.

Закон также предусматривает, что кадровый резерв должен формироваться по результатам специального конкурса. Однако условия и порядок проведения подобного конкурса в законе не определены. Представляется, что это должен быть совсем иной институт по сравнению с конкурсом на замещение вакантной должности гражданской службы. Положение о кадровом резерве на гражданской службе утверждается Президентом РФ и нормативным правовым актом субъекта РФ.

Как мы видим, не проводится конкурс, если гражданскому служащему, который по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением не может исполнять должностные обязанности по замещаемой должности гражданской службы. В этом случае ему предоставляется соответствующая его квалификации и не противопоказанная по состоянию здоровья иная должность гражданской службы (ч. 2 ст. 28 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ»).

В соответствии с ч. 1. ст. 31 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» конкурс также не проводится при сокращении должностей гражданской службы или упразднении государственного органа. Государственно-служебные отношения с гражданским служащим считаются продолженными в случае предоставления ему с его письменного согласия иной должности гражданской службы в том же государственном органе или в государственном органе, которому переданы функции упраздненного государственного органа, либо в другом государственном органе с учетом:

- уровня его квалификации, специальности, направления подготовки, продолжительности стажа гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки;
- уровня его профессионального образования, продолжительности стажа гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки при условии получения им дополнительного профессионального образования, соответствующего области и виду профессиональной служебной деятельности по предоставляемой должности гражданской службы.

Не предполагается конкурсная процедура и в случае отказа от предложенной для замещения должности гражданской службы в порядке ротации. Гражданскому служащему не позднее чем за 30 дней до истечения срока действия срочного

служебного контракта в письменной форме должна быть предложена иная вакантная должность гражданской службы в том же или другом государственном органе с учетом уровня квалификации, специальности, направления подготовки, стажа гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаний и умений, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей. В случае отказа от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в том же или другом государственном органе либо непредставления ему иной должности гражданской службы гражданский служащий освобождается от замещаемой должности и увольняется с гражданской службы. Служебный контракт в этом случае прекращается в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 33 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ».

Конкурс может не проводиться:

- 1) при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню должностей, утверждаемому нормативным актом государственного органа;
- 2) по решению представителя нанимателя при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы.

Решение о проведении или непроведении конкурса на замещение указанных должностей в каждом конкретном случае принимает руководитель государственного органа.

В кадровом резерве на выдвижение может находиться несколько кандидатур, а вот решение о том, кому отдать предпочтение, принимается руководителем государственного органа самостоятельно. В подобных случаях нарушается принцип равного доступа граждан к государственной службе и создаются условия для формирования замкнутой касты чиновников. На наш взгляд, с точки зрения закона в подобных случаях должен проводиться отдельный конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы среди лиц, состоящих в кадровом резерве.

Несмотря на открытый список исключений, законодательство прямо устанавливает, что поступление на гражданскую службу, замещение вакантной должности гражданской службы должно осуществляться по результатам конкурса в установленном порядке (Масленникова и др., 2006, 58).

На наш взгляд, возможность внеконкурсного порядка включения гражданского служащего или гражданина в кадровый резерв на практике может привести к формированию «отдельного» резерва, который будет существовать параллельно с основным кадровым резервом государственного органа для замещения должности гражданской службы, формируемым по результатам конкурса. Это может привести к злоупотреблениям и свести на нет конституционные гарантии граждан на равный доступ к государственной службе.

Представляется, что внеконкурсный порядок формирования кадрового резерва допустим только в порядке исключения — в качестве государственной гарантии гражданскому служащему для сохранения за ним соответствующей должности гражданской службы при определенных обстоятельствах (уважительных причинах).

Как мы видим, большинство исключений из требования о проведении конкурса в Федеральном законе «О государственной гражданской службе РФ» являются необоснованными и представляются неубедительными. Решение о замещении ряда должностей гражданской службы (по конкурсу или без конкурса) для многих случаев зависит лишь от субъективного мнения руководителя государственного органа, что, на наш взгляд, нарушает конституционный принцип равного доступа граждан к государственной службе. Следует заметить, что конкурсная процедура является приоритетной формой отбора персонала при поступлении на гражданскую службу практически во всех зарубежных странах.

### *Особенности и проблемы конкурсной процедуры замещения должности государственной гражданской службы*

Порядок и условия проведения конкурса согласно ч. 12 ст. 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» определяются положением о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ, утверждаемым Указом Президента РФ.

В настоящее время Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 утверждено Положение «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» (в ред. от 10 сентября 2017 г.; далее Положение о конкурсе). В соответствии с указанным положением конкурс в государственном органе объявляется для замещения только *вакантной* (не замещенной гражданским служащим) должности гражданской службы.

*Конкурсные правоотношения* претендентов с государственным органом имеют длящийся характер с определенными этапами развития применительно к последовательному совершению ряда юридически целенаправленных действий. В соответствии с п. 6 Положения о конкурсе конкурс проводится в два этапа.

На первом этапе на официальных сайтах государственного органа и государственной информационной системы в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет размещается объявление о приеме документов для участия в конкурсе, необходимая информация о конкурсе, а также осуществляется прием заявлений и пакета документов от претендентов на участие в конкурсе.

На втором этапе осуществляется избрание (неизбрание) претендента конкурсной комиссией, назначение избранного претендента на должность государственно-гражданского служащего и заключение с ним служебного контракта.

### *Первый этап конкурсного порядка замещения должности государственной гражданской службы*

Первый этап проведения конкурса включает в себя следующие акты:

- 1) объявление на официальном сайте государственного органа и государственной информационной системы в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет о приеме документов для участия в конкурсе по вакантной должности гражданской служ-

- бы. Объявление о приеме для участия в конкурсе и информация о конкурсе также могут публиковаться в периодическом печатном издании;
- 2) подачу установленного пакета документов нанимателю гражданином Российской Федерации (претендентом).

Способ информирования о конкурсе указывает на его *публичный характер* и предполагает распространение данного объявления в широких кругах общественности. Оно адресовано не какому-либо заранее определенному лицу, а всякому, кто удовлетворит указанным в нем требованиям.

В публикуемом объявлении о приеме документов для участия в конкурсе указывается:

- наименование вакантной должности гражданской службы;
- квалификационные требования, предъявляемые к претенденту для замещения этой должности;
- условия прохождения гражданской службы;
- место и время приема документов, подлежащих представлению в соответствии с Положением о конкурсе;
- срок, до истечения которого принимаются указанные документы;
- предполагаемая дата проведения конкурса, место и порядок его проведения;
- другие информационные материалы.

Также указываются сведения об источнике подробной информации о конкурсе (телефон, факс, электронная почта, электронный адрес сайта государственного органа).

Для участия в конкурсе гражданину необходимо представить в государственный орган следующие документы:

- 1) личное заявление;
- 2) заполненную и подписанную анкету, форма которой утверждается Правительством РФ, с фотографией;
- 3) копию паспорта или заменяющего его документа (соответствующий документ предъявляется лично по прибытии на конкурс);
- 4) документы, подтверждающие наличие соответствующего профессионального образования, квалификацию и стажа работы:
  - копию трудовой книжки (за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые), заверенную нотариально или кадровой службой по месту работы, или иные документы, подтверждающие трудовую (служебную) деятельность гражданина;
  - копии документов об образовании и о квалификации, а также по желанию гражданина копии документов, подтверждающих повышение или присвоение квалификации по результатам дополнительного профессионального образования, документов о присвоении ученой степени, ученого звания, заверенные нотариально или кадровой службой по месту работы (службы);
- 5) документ об отсутствии у гражданина заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению (действующими

- нормативными актами не установлена форма такого документа, как не определены и медицинские учреждения, правомочные выдавать эти документы);
- б) иные документы, предусмотренные Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ» и другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации. К иным документам прежде всего следует отнести:
- копию страхового свидетельства обязательного пенсионного страхования, за исключением случаев, когда трудовая (служебная) деятельность осуществляется впервые;
  - копию свидетельства о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории РФ;
  - копию документа воинского учета — для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу;
  - сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Достоверность сведений, представленных гражданином в государственный орган, подлежит проверке. Сведения, представленные в электронном виде, подвергаются автоматизированной проверке в порядке, установленном Правительством РФ.

Подобная проверка сведений, представленных *гражданином*, осуществляется только в том случае, если он участвует в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы, относящейся к высшей группе должностей гражданской службы.

Гражданский служащий, изъявивший желание участвовать в конкурсе в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, подает заявление на имя представителя нанимателя.

В случае желая участвовать в конкурсе, проводимом в ином государственном органе, он представляет в этот государственный орган заявление на имя представителя нанимателя и заполненную, подписанную и заверенную кадровой службой государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, анкету с фотографией. Форма анкеты утверждается Правительством Российской Федерации.

Указанные документы подаются гражданином лично, посредством направления по почте или в электронном виде с использованием указанной информационной системы. Порядок представления документов в электронном виде устанавливается Правительством РФ.

Срок подачи заявления и указанного выше пакета документов для участия в конкурсе — 21 день со дня размещения объявления об их приеме на официальном сайте государственной информационной системы в области государственной службы в сети Интернет. На наш взгляд, составители Положения о конкурсе имели в виду 21 календарный день.

К сожалению, в действующем Положении о конкурсе не оговариваются даты начала и окончания действия этого срока, в течение которого претенденты могут подать заявление для участия в конкурсе. Между тем правильное определение даты начала и окончания приема документов может иметь в определенных условиях принципиальное значение. Так, согласно ст. 191, 192 Гражданского кодекса РФ,

срок исчисляется со следующего дня после опубликования объявления о конкурсе, а истекает в соответствующее число следующего месяца. Однако часть первая ст. 14 ТК РФ устанавливает возникновение трудовых прав и обязанностей непосредственно с календарной даты, которой определено начало возникновения указанных прав и обязанностей. Такой датой для нашего случая является день размещения объявления о конкурсе на официальном сайте государственного органа в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Подобный порядок исчисления сроков, безусловно, отличается от порядка, установленного гражданским законодательством. Таким образом, нормы ТК РФ в соответствии со ст. 73 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» применяются в данном случае subsidiarily (восполнительно), так как иное не установлено в указанном законе.

Несвоевременное представление документов, представление их не в полном объеме или с нарушением правил оформления без уважительной причины являются основанием для отказа гражданину (гражданскому служащему) в их приеме.

При несвоевременном представлении документов, представлении их не в полном объеме или с нарушением правил оформления по уважительной причине представитель нанимателя вправе перенести сроки их приема.

Следует признать, что уважительные причины — категория оценочная, и право констатировать их наличие или отсутствие в данном случае принадлежит руководителю. Поэтому в каждом отдельном случае руководитель разбирается, насколько мотивированно объяснение гражданина по поводу несвоевременного представления документов и можно ли считать названные им причины уважительными. Тем не менее есть обстоятельства, которые, безусловно, расцениваются как уважительные причины, например обстоятельства чрезвычайного характера (стихийное бедствие, катастрофы, аварии), болезнь гражданина и другие обстоятельства, препятствующие подаче документов.

Гражданин (гражданский служащий) не допускается к участию в конкурсе, если он не соответствует квалификационным требованиям для замещения вакантной должности гражданской службы, а также в связи с ограничениями, установленными законодательством для поступления на гражданскую службу и ее прохождения.

Если в ходе проверки будут выявлены обстоятельства, препятствующие в соответствии с федеральными законами и другими нормативными правовыми актами РФ поступлению гражданина на гражданскую службу, он информируется в письменной форме представителем нанимателя о причинах отказа в участии в конкурсе. В случае если гражданин представил документы для участия в конкурсе в электронном виде, извещение о причинах отказа в участии конкурса направляется ему в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, с использованием государственной информационной системы в области государственной службы.

В соответствии со ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» гражданин не допускается к участию в конкурсе в случаях:

- признания его решением суда, вступившим в законную силу, недееспособным или ограниченно дееспособным;
- осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае

наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

- отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;
- наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;
- близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;
- наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;
- представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;
- непредставления установленных Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- несоблюдения ограничений, нарушение запретов и неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 января 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Физическое лицо, совершившее коррупционное правонарушение, по решению суда может быть лишено в соответствии с законодательством РФ права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы;
- признания его не прошедшим военную службу по призыву без законных на то оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту) — в течение 10 лет со дня истечения срока, установленного для обжалования указанного заключения в призывную комиссию соответствующего субъекта РФ, а если указанное заключение и (или) решение призывной комиссии соответствующего субъекта РФ по жалобе гражданина на указанное заключение были обжалованы в суд, — в течение 10 лет со дня вступления в законную силу решения суда, которым признано, что права гражданина при вынесении указанного заключения и (или) решения призывной комиссии соответствующего субъекта РФ по жалобе гражданина на указанное заключение не были нарушены.

При установлении в ходе проверки обстоятельств, препятствующих в соответствии с федеральными законами и другими нормативными правовыми актами

Российской Федерации поступлению гражданина на гражданскую службу, он информируется представителем нанимателя о причинах отказа в участии в конкурсе в письменной форме. В случае если гражданин представил документы для участия в конкурсе в электронном виде, извещение о причинах отказа в участии в конкурсе направляется ему в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, с использованием государственной информационной системы в области государственной службы.

Претендент на замещение вакантной должности гражданской службы, не допущенный к участию в конкурсе, вправе обжаловать это решение в соответствии с законодательством РФ.

### *Второй этап конкурсного порядка замещения должности государственной гражданской службы*

Второй этап проведения конкурса можно разделить на следующие акты:

- 1) образование нанимателем конкурсной комиссии;
- 2) избрание конкурсной комиссией конкретного претендента;
- 3) издание акта представителем нанимателя о назначении избранного по конкурсу претендента на вакантную должность гражданской службы;
- 4) заключение с победителем конкурса служебного контракта.

Этот этап проведения конкурса характеризуется уже персональным определением тех претендентов, которые своими фактическими действиями (подачей заявлений) изъявили желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы. Второй этап конкурса проводится не позднее чем через 30 календарных дней после дня завершения приема документов для участия в конкурсе, а в случае оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, срок проведения второго этапа конкурса определяется представителем нанимателя.

Решение о дате, месте и времени проведения второго этапа конкурса принимается представителем нанимателя после проверки достоверности сведений, представленных претендентами на замещение вакантной должности гражданской службы, а также после оформления в случае необходимости допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну.

Не позднее чем за 15 дней до начала второго этапа конкурса государственный орган размещает на своем официальном сайте и официальном сайте государственной информационной системы в области государственной службы в сети Интернет информацию о дате, месте и времени его проведения. Также размещается список граждан (гражданских служащих), допущенных к участию в конкурсе, и направляет указанным кандидатам соответствующее сообщение в письменной форме. В случае если кандидат представил документы для участия в конкурсе в электронном виде, то сообщение направляется ему также в электронном виде, в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, с использованием государственной информационной системы в области государственной службы.

При проведении конкурса кандидатам гарантируется равенство прав в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

Для проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы правовым актом соответствующего государственного органа (нанимателя) образуется конкурсная комиссия, действующая на постоянной основе. Состав конкурсной комиссии, сроки и порядок ее работы, а также методика проведения конкурса определяются правовым актом государственного органа.

Конкурсная комиссия состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии.

В соответствии с ч. 8 ст. 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» в состав конкурсной комиссии должны входить:

- 1) представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором проводится конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы);
- 2) представитель соответствующего органа по управлению государственной службой или государственного органа субъектов Российской Федерации;
- 3) представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые соответствующим органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов — специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов.

Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов конкурсной комиссии. Подобный порядок призван обеспечить действительную независимость приглашенных в состав комиссии экспертов и позволяет исключить возможность возникновения конфликта интересов. В качестве независимых экспертов могут выступать представители научных и образовательных учреждений либо других организаций, которые являются специалистами по вопросам, связанными с гражданской службой. Учреждения или организации, из которых приглашаются эксперты для участия в работе комиссии, определяются представителями нанимателя, а персональный состав — руководителем соответствующей организации (учреждения).

В состав конкурсной комиссии в федеральном органе исполнительной власти, при котором в соответствии со ст. 20 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» образован общественный совет, наряду с лицами, указанными выше, включаются представители общественных советов. В конкурсную комиссию в органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации, при котором в соответствии с нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации образован общественный совет, также включаются представители общественного совета. Общее число этих представителей и независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов конкурсной комиссии.

Кандидатуры представителей общественного совета при государственном органе для включения в состав конкурсной комиссии представляются этим советом по запросу руководителя государственного органа.

Следует заметить, что в государственном органе допускается образование нескольких конкурсных комиссий для различных категорий и групп должностей гражданской службы.

Состав конкурсной комиссии для проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которой связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, формируется с учетом положений законодательства РФ о государственной тайне. С согласия лиц, включаемых в состав конкурсной комиссии, проводится процедура оформления их допуска к сведениям, составляющими государственную тайну.

Конкурс заключается в оценке профессионального уровня кандидатов на замещение вакантной должности гражданской службы, их соответствия квалификационным требованиям, установленными по этой должности.

При проведении конкурса конкурсная комиссия оценивает кандидатов на основании представленных ими документов об образовании, прохождении гражданской или иной государственной службы, осуществлении другой трудовой деятельности, а также на основе конкурсных процедур с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам Российской Федерации методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов. Для этого может быть предусмотрено индивидуальное собеседование, анкетирование, проведение групповых дискуссий, написание реферата или тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по вакантной должности гражданской службы, на замещение которой претендуют кандидаты.

Однако в нормативных актах не установлена процедура индивидуального собеседования, тестирования и других форм проверки знаний, умений, навыков кандидатов в случае принятия конкурсной комиссией решения о необходимости применения таких способов оценки профессиональных, деловых и личностных качеств участников конкурса.

На наш взгляд, по представленным документам комиссия может оценить образовательный уровень кандидата с учетом специализации и рейтингов учебных заведений, соответствие профессионального опыта требованиям должности, наличие общих профессиональных навыков. Анализ заполненной кандидатом анкеты позволяет систематизировать сведения об его образовании, профессиональном пути, особенностях его карьеры, его профессиональных устремлениях и потребностях.

При оценке профессиональных и личностных качеств кандидатов конкурсная комиссия исходит из соответствующих квалификационных требований к вакантной должности гражданской службы и других положений должностного регламента по этой должности, а также иных требований, установленных законодательством РФ о государственной гражданской службе.

Конкурсная комиссия должна руководствоваться также принципом равного доступа граждан к гражданской службе, закрепленным ст. 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ». Таким образом, во внимание должны приниматься только профессиональные и деловые качества претендентов, независимо от его пола, расы, национальности, происхождения, имуще-

ственного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям (Нуртдинова и др., 2006, 89).

Заседание конкурсной комиссии проводится только на альтернативной основе при наличии не менее двух кандидатов на должность гражданской службы.

Также заседание конкурсной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа ее членов. Проведение заседания конкурсной комиссии с участием только ее членов, замещающих должности гражданской службы, *не допускается*.

Решения конкурсной комиссии по результатам проведения конкурса принимаются открытым голосованием простым большинством голосов ее членов, присутствующих на заседании. При равенстве голосов решающим является голос председателя конкурсной комиссии.

Конкурсная комиссия принимает свое решение в отсутствие кандидата, и оно является основанием для назначения его на вакантную должность гражданской службы либо для отказа в таком назначении.

Конкурсная комиссия вправе также принять решение, имеющее рекомендательный характер, о включении в кадровый резерв государственного органа кандидата, который не стал победителем конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, но профессиональные и личностные качества которого получили высокую оценку.

Если конкурсной комиссией принято решение о включении в кадровый резерв государственного органа кандидата, не ставшего победителем конкурса, то с согласия указанного лица издается акт государственного органа о включении его в кадровый резерв этого органа для замещения должностей гражданской службы той же группы, к которой относилась объявленная по конкурсу вакантная должность гражданской службы.

Результаты голосования конкурсной комиссии оформляются решением, которое подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами комиссии, принявшими участие в заседании.

По результатам конкурса издается акт представителя нанимателя о назначении победителя конкурса на вакантную должность гражданской службы и заключается служебный контракт.

Сообщения о результатах конкурса в семидневный срок со дня его завершения направляются кандидатам в письменной форме, при этом кандидатам, которые представили документы для участия в конкурсе в электронном виде, — в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, с использованием государственной информационной системы в области государственной службы. Информация о результатах конкурса в этот же срок также размещается на официальных сайтах государственного органа в информационной системе сети Интернет.

Документы претендентов на замещение вакантной должности гражданской службы, не допущенных к участию в конкурсе, и кандидатов, участвовавших в конкурсе, могут быть им возвращены по письменному заявлению в течение трех лет со дня завершения конкурса. До истечения этого срока документы хранятся в архиве государственного органа, после чего подлежат уничтожению. Документы для

участия в конкурсе, представленные в электронном виде, также хранятся в течение трех лет, после чего подлежат удалению.

Расходы, связанные с участием в конкурсе (проезд к месту проведения конкурса и обратно, наем жилого помещения, проживание, пользование услугами связи и другие), осуществляются кандидатами за счет собственных средств.

Кандидат вправе обжаловать решение конкурсной комиссии. В соответствии со ст. 70 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» индивидуальные служебные споры рассматриваются *комиссией государственного органа по служебным спорам и судом*. К служебному спору также относится спор об отказе в приеме на государственную гражданскую службу.

В случае спора о неправомерном отказе в поступлении на гражданскую службу гражданин может обратиться непосредственно в суд. Порядок рассмотрения дел по служебным спорам в судах определяется гражданским процессуальным законодательством.

В Положении о конкурсе не урегулирован такой вопрос, как возможность повторного участия в конкурсе кандидата, не получившего положительное заключение конкурсной комиссии и не зачисленного в кадровый резерв. На наш взгляд, нельзя лишать гражданина возможности повторного участия на общих основаниях в конкурсе в случае объявления государственным органом очередного конкурса на вакантную должность гражданской службы.

Положительное завершение избрания гражданина на гражданскую службу по конкурсу автоматически *не влечет возникновения служебного правоотношения* между государственным органом и избранным кандидатом. Необходимо наличие акта о назначении на должность и заключение служебного контракта. Служебный контракт заключается от имени государственного органа его руководителем с избранным по конкурсу на должность гражданской службы гражданином, но только после издания акта о его назначении. На наш взгляд, акт избрания гражданина по конкурсу *не может иметь юридическую силу до бесконечности*, поскольку это существенно ущемляет права государственного органа. Избранный кандидат может в любой момент предъявить свое право на издание как акта государственного органа о его назначении на должность, так и на заключение служебного контракта. Поэтому при отсутствии акта о назначении и последующего заключения служебного контракта служебное правоотношение не возникает, хотя конкурс и состоялся. Срок, в течение которого избранный по конкурсу гражданин может претендовать на издание акта о его назначении на должность и заключение служебного контракта, действующим законодательством не определен, поэтому на практике данный вопрос решается соглашением сторон. Однако отсутствие четкости в данном вопросе может при определенных обстоятельствах привести к негативным последствиям.

## Выводы

Таким образом, основанием возникновения с победителем конкурса служебных правоотношений по вакантной гражданской должности является сложный юридический состав, который включает следующие акты:

- 1) объявление нанимателем в сети Интернет конкурса по вакантной должности государственной гражданской службы;

- 2) подачу установленного пакета документов нанимателю гражданином Российской Федерации (претендентом на вакантную должность).
- 3) образование нанимателем конкурсной комиссии;
- 4) избрание конкурсной комиссией конкретного претендента;
- 5) издание акта представителем нанимателя о назначении избранного по конкурсу претендента на вакантную должность гражданской службы;
- 6) заключение с лицом, назначенным на должность гражданской службы, служебного контракта.

## Библиография

- Иванкина, Татьяна В. 2008. «Проблемы правового регулирования труда государственных служащих.» *Российский ежегодник трудового права* 4. Санкт-Петербург: Университетский издательский консорциум «Юридическая книга»: 277–284.
- Масленникова, Елена В., Пресняков, Михаил В., Татарина, Людмила Н., Чаннов, Сергей Е. 2006. *Государственная гражданская служба в Российской Федерации*. Москва: Ось-89.
- Нуртдинова, Алия Ф., Ноздрачев, Александр Ф., Чиканова, Людмила А. 2006. *Кадровику госслужбы*. Москва: Международный центр финансово-экономического развития.

Контактная информация:

*Завгородний Александр Васильевич* — канд. юрид. наук, доц.; a.zavgorodniy@spbu.ru

## Contest as a basis for official legal relations: features and problems

*A. V. Zavgorodniy*

St. Petersburg State University,  
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

The person wishing on the basis of the act of the state body to be appointed on public service, and also to conclude the labor contract, should enter first into competitive legal relations with this state body. Competitive election, the act of the state body on appointment to the post of the civil service and the conclusion of an employment contract with a representative of the employer — together form a complex legal structure, by virtue of which the service legal relationship arises. The article analyses in detail the competitive placement for filling the posts of the state civil service in the Russian Federation. Despite common features with other competitive procedures, for example, the competitive placement of posts by faculty and academics, the procedure for replacing posts of the public civil service by competition has a number of significant features that have not yet been adequately covered in the legal literature. In this regard, the author focused on the peculiarities and problems of the competition for the replacement of civil service positions and analyzed the main stages of the emergence, development and completion of competitive legal relations with persons participating in the competition. Two stages of the competition are considered, allocated in the current regulation on the competition for filling the vacant position of the state civil service in the Russian Federation. Based on the analysis of the provisions on the possibility of exclusion from the General rules for filling positions without competition, the conclusion is argued that such a legislative decision is unfounded and unconvincing, the implementation of which in many cases depends on the subjective opinion of the head of a state body, which violates the constitutional principle of equal access of citizens to public service.

*Keywords:* civil servant, civil service, competition, competition procedure, qualification requirements, competitive legal relations, representative of the employer.

## References

- Ivankina, Tatiana V. "Problems of Legal Regulation of Labour of Civil Servants." 2008. *Rossiiskii ezhegodnik trudovogo prava* 4. St. Petersburg, University publishing consortium "Iuridicheskaia kniga": 277–284. (In Russian)
- Maslennikova, Elena V., Presnyakov, Mikhail V., Tatarinova, Lyudmila N., Channov, Sergey E. 2006. *State Civil Service in the Russian Federation*. Moscow, Os'-89. (In Russian)
- Nurtdinova, Aliya F., Nozdrachev, Alexandr F., Chikanova, Lyudmila A. 2006. *To the personnel employee of the state civil service*. Moscow, International Center for Financial and Economic Development. (In Russian)

### Author's information:

*Alexander V. Zavgorodniy* — PhD in Law, Associate Professor; a.zavgorodniy@spbu.r