

Артюхов В. С., Косицин И. А. / Artyukhov V. S., Kositsin I. A.

**О ГАРАНТИЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНОГО ДОСТУПА ГРАЖДАН
К ЗАМЕЩЕНИЮ МЛАДШИХ ДОЛЖНОСТЕЙ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

**THE SAFEGUARDS OF ENSURING EQUAL ACCESS OF CITIZENS
TO THE FILLING OF JUNIOR POSTS IN PUBLIC SERVICE**

Артюхов Владимир

Семенович,

член квалификационной комиссии Адвокатской палаты Омской области;

Косицин Игорь

Алексеевич

*кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права Омской юридической академии, г. Омск,
Ikosicin@yandex.ru*

Рассматриваются некоторые проблемные аспекты реализации конституционного права российских граждан на равный доступ к государственной службе. Анализируются ситуации, исключающие для претендентов равные возможности при замещении должностей гражданской службы, относящихся к младшей группе.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, должности государственной гражданской службы, группа младших должностей государственной гражданской службы, замещение должности гражданской службы.

*Artyukhov Vladimir
Semenovich*

*Member of the qualification
commission of Lawyer Chamber
of Omsk region;*

*Kositsin Igor'
Alekseevich,*

*c.j.s. (PhD in law), Associate
professor, Associate professor of
the Chair of constitutional and
administrative and financial law
at Omsk Law Academy, Omsk,
Ikosicin@yandex.ru*

Some of the problematic aspects of exercising the constitutional right of Russian citizens to equal access to public service are considered in the article. The authors analyze the situations precluding for applicants an equal opportunity in the filling of junior posts in civil service.

Keywords: public civil service, public civil service posts, junior public civil service posts, filling of a post in civil service.

Статьей 32 Конституции Российской Федерации [1] установлено право граждан Российской Федерации на непосредственное участие в управлении делами государства и право на равный доступ к государственной службе.

Федеральным законом Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [2] (далее – Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации») в целом нормативно урегулированы основные вопросы, связанные с поступлением и прохождением государственной гражданской службы в Российской Федерации.

Вместе с тем без должного внимания и нормативного урегулирования остаются некоторые проблемные ситуации, ставящие под сомнение право российского гражданина на равный доступ к замещению отдельных групп должностей государственной службы.

В статье 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» конкретизировано право граждан на равный доступ указанием на то, что «поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса, если иное не установлено настоящей статьей».

Таким образом, конкурс на замещение вакантной должности государственной службы является основным средством обеспечения такого права для граждан.

Именно через решение конкурсной комиссии определяется назначение на соответствующую должность государственной службы либо отказ в таком назначении.

А как же должно обеспечиваться право граждан на равный доступ к государственной службе в «иных» случаях?

Согласно статье 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственная служба в Российской Федерации организуется на основе принципа равнодоступности к ней граждан в соответствии с их профессиональными способностями.

В тексте Указа Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 [3], и в Положении о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденном данным Указом также однозначно подчеркивается, что «Конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы обеспечивает конституционное право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе».

На наш взгляд, отсюда следует, что во всех «иных» случаях, т. е. когда конкурс может не проводиться, также должны быть предусмотрены правовые и иные гарантии обеспечения конституционно объявленного права граждан на равный доступ к государственной службе. Тем более что приоритет прав и свобод человека и гражданина является неоспоримым конституционным принципом.

Вместе с тем практическая реализация этих фундаментальных правил для так называемых «иных» случаев замещения должностей гражданской службы, соответствующими гарантиями не обеспечена, и может повлечь нарушения прав граждан на равный доступ к государственной службе.

Частным примером тому является недостаточная ясность в регулировании вопросов, связанных с замещением вакансий и формированием кадровых резервов по младшей группе должностей гражданской службы.

Законодательно предусмотрено, что все должности государственной гражданской службы подразделяются на пять групп: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие. Должности младшей группы должностей гражданской службы относятся к категории «обеспечивающие специалисты». В ч. 4 ст. 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлено, что по решению представителя нанимателя конкурс может не проводиться при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской

службы. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 03.02.2009 № 2-П [4] данная норма закона признана соответствующей Конституции Российской Федерации.

Думается, что положение Федерального закона и позиция Конституционного Суда все-таки не совсем согласуются с Конституцией Российской Федерации, поскольку в них выражено несправедливое отношение к тем российским гражданам, которые имеют желание поступить на государственную службу, но по субъективному усмотрению так называемых «представителей нанимателей» могут быть лишены такой возможности.

Проблема в том, что при наличии вакансий по младшей группе должностей гражданской службы правом объявлять или не объявлять конкурсы по их замещению без каких либо оговорок наделены исключительно представители нанимателя – руководители государственных органов.

Однако какие либо правовые механизмы, гарантирующие недопущение предвзятости, необъективности и даже возможности злоупотребления таким правом при принятии ими окончательного решения отсутствуют.

Таким образом, провозглашенный в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» принцип равнодоступности к государственной службе на деле становится простой формальностью.

На практике такие решения не всегда оформляются правовыми актами. Объявления по каждому случаю образовавшейся вакансии также не делаются, что позволяет представителю нанимателя принимать на вакантную младшую должность государственной службы любое лицо по своему усмотрению.

По нашему мнению, в государственном управлении нельзя допускать самой возможности принятия управленческих решений при формировании персонала государственной службы, исходя из субъективного интереса одного чиновника.

Значимость поднятой проблемы не преувеличена.

Отмеченные законодательные «издержки» можно отнести к так называемым коррупционным факторам, позволяющим «представителям нанимателей» действовать по усмотрению. При этом «умонастроения» представителей нанимателей нормативно никак не корректируется. Таким образом, остается законодательно закреплённой еще одна лазейка для потенциальных коррупционеров.

Особо надлежит помнить, что истинным нанимателем на государственную гражданскую службу по закону являются, прежде всего, государство в лице Российской Федерации либо ее субъектов.

Однако право выбора: проводить или не проводить конкурс по вакантной младшей должности гражданской службы остается не за нанимателем, а за его представителем, что не одно и то же.

Представителями нанимателя – руководителями многих государственных органов в субъектах Российской Федерации являются государственные служащие, с которыми также заключены служебные контракты другими должностными лицами от собственного имени, а не соответствующего субъекта Российской Федерации. Аналогичная ситуация отмечается и на федеральном уровне по отношению к представителям нанимателя федеральных территориальных органов исполнительной власти. Все это указывает на опосредованный характер такого представительства.

Полагаем, что объявление о проведении или не проведении конкурсов по вакантной младшей должности гражданской службы должно делаться в обязательном порядке, тем самым обеспечивается гарантия реализации права граждан на равный доступ к государственной службе.

Обязательность публичного информирования населения о наличии вакантных должностей, относящихся к младшей группе, даже если представителями нанимателей были приняты предварительные решения о не проведении по ним конкурсов, должно быть отражено в ч. 4 ст. 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Решение представителя нанимателя о не проведении конкурса должно приниматься только в исключительных случаях и должно быть подтверждено правовым актом государственного органа, специально принимаемым по каждому подобному случаю, что также должно быть закреплено в ч. 4 ст. 22 названного федерального закона.

В правовом акте в обязательном порядке должна быть отражена причина невозможности проведения конкурса, причем исключительность такой причины должна быть очевидной.

Конечно, предлагаемый порядок не решает всю обозначенную проблему, но при его нормативном закреплении у граждан появится достаточная гарантия реализации их права на равный доступ к государственной службе.

К сожалению, остается законодательно не гарантированной возможность равноправного поступления на государственную службу путем включения граждан в кадровый резерв для замещения должностей младшей группы.

Согласно ч. 1 ст. 64 указанного Федерального закона кадровый резерв для замещения должностей гражданской службы формируется только на конкурсной основе с учетом письменного заявления об этом гражданина.

В соответствии с ч. 1 ст. 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение конкретной должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности.

Вполне очевидно, что конкурс предполагает оценку соответствия претендента требованиям по конкретной должности гражданской службы. В силу этого для формирования кадрового резерва на должности младшей группы также должен объявляться конкурс в общеустановленном и обязательном порядке.

Сам способ официального объявления о формировании кадрового резерва на должности младшей группы будет указывать на его публичный характер и на то, что оно адресовано всякому, кто удовлетворяет профессиональным требованиям к указанным должностям государственной гражданской службе.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2015].
2. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2015].
3. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2015].
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 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» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2015].

References:

1. Constitution of the Russian Federation (adopted on National Voting, December 12, 1993) [Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata na vsenarodnom golosovanii 12 dekabrya 1993 g.)]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2015.
2. Federal Law No. 79-FL from July 27, 2004 "On the Public Civil Service of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2015.
3. Decree of the President of the Russian Federation No. 112 from February 1, 2005 "On the Competition for a Vacant Post in the Public Civil Service of the Russian Federation" [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 1 fevralya 2005 g. № 112 «O konkurse na zameshchenie vakantnoi dolzhnosti gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2015.
4. The resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 2-P from February 3, 2009 "On the verification of constitutionality of parts 1, 2, 3 and 4 of article 22 of the Federal Law "On the Public Civil Service of the Russian Federation" and paragraphs 2 and 4 of part 2 article 13 of the Law of Pskov region "On the Public Civil Service of Pskov region" in connection with the request of the Pskov Regional Assembly of Deputies" [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 3 fevralya 2009 g. № 2-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti chastei 1, 2, 3 i 4 stat'i 22 Federal'nogo zakona «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii» i punktov 2 i 4 chasti 2 stat'i 13 Zakona Pskovskoi oblasti «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Pskovskoi oblasti» v svyazi s zaprosom Pskovskogo oblastnogo Sobraniya deputatov»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2015.