ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Д.Б. Миннигулова

ПРИНУДИТЕЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ ДОГОВОРА НА ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

МИННИГУЛОВА Динара Борисовна – кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой предпринимательского и финансового права ГОУ ВПО «Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан» (e-mail: minnidinara@mail.ru)

Аннотация. *Рассматриваются позитивные и отрицательные стороны договора на обучение кадров для государственной гражданской службы. Автор считает, что данный договор противоречит Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации», предоставляющему право на свободное расторжение служебного контракта, заключаемого с гражданским служащим.*

Ключевые слова: *государственная гражданская служба, договор на обучение, профессиональное образование, служебный контракт, свобода выбора вида деятельности, обязанности и права гражданина, принудительный труд, неправомерность.*

Служебное законодательство, в частности законодательство о государственной гражданской службе (далее – гражданская служба), восприняло некоторые негативные аспекты современной административно-правовой модели регулирования служебных отношений. В данном случае имеется в виду принудительность гражданской службы, а именно: в случае заключения между гражданином и государственным органом договора на обучение. При этом речь идет об обязательности (принудительности) не военной и не правоохранительной, а гражданской службы[1], которая в своей основе являться добровольной.

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ[2] (далее – Федеральный закон о гражданской службе), по нашему мнению, имеет место рецепция советского подхода к подготовке кадров для гражданской службы,

[1] В соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» государственная служба включает в себя следующие виды: государственная гражданская служба; военная служба; правоохранительная служба (ст. 2) (СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063).

[2] О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Российская газета. 2004. 31 июля.

который последовательно отстаивается большинством ученых административного права. Одним из отрицательных аспектов является обязательность (принудительность) прохождения гражданской службы в случае заключения договора на обучение с потенциальным гражданским служащим, выступающая скрытой формой принуждения к службе (труду), как это практиковалось при социалистическом строительстве, что обозначалось ранее термином «отработка».

Принуждение к гражданской службе сформулировано в служебном законодательстве как обязательство (обязательность) ее прохождения. Такое обязательство предусмотрено рядом нормативных правовых актов. К ним относятся Федеральный закон о гражданской службе, Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2009 года № 1456 «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам на обучение»[1] и Положение «О порядке заключения договора на обучение между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы».

В служебном контракте согласно ст. 24 Федерального закона о гражданской службе в качестве дополнительного условия может предусматриваться «обязанность лица проходить гражданскую службу после окончания обучения в образовательном учреждении профессионального образования не менее установленного договором на обучение срока, если обучение осуществлялось за счет средств соответствующего бюджета».

Комментируя данное нормативное положение служебного права, Э.Г. Липатов и С.Е. Чаннов обоснованно берут под сомнение правомерность такого дополнительного условия, которое допускается включать в служебный контракт. Пытаясь осмыслить и объяснить позицию законодателя, названные авторы, с одной стороны, пишут о том, что формулировка этой нормы представляется не вполне корректной, поскольку согласно Конституции Российской Федерации[2] и федеральному законодательству

[1] Данным указом утверждено Положение «О порядке заключения договора на обучение между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы» и дано поручение Правительству Российской Федерации утвердить типовой договор на обучение между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы и определить размер и порядок осуществления дополнительной выплаты лицам, заключившим договоры на обучение с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы. (О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам на обучение : указ Президента Российской Федерации от 21 дек. 2009 г. № 1456 // Российская газета. 2009. 25 дек.)

[2] Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (публикуется с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправ-

об образовании[1] гражданину гарантируется возможность получения на конкурсной основе высшего профессионального образования за счет бюджетных средств в государственных или муниципальных учреждениях образования. Это право не обусловлено обязанностью отработать определенное время по специальности (как это было при существовавшей ранее системе «распределения»). С другой стороны, допуская возможность правомерности рассматриваемого дополнительного условия служебного контракта, авторы утверждают, что, «по всей видимости, данная обязанность может возлагаться на гражданина только при обучении по направлению соответствующего государственного органа и при наличии соответствующего договора об обучении. По смыслу данной нормы обязанность лица проходить гражданскую службу после окончания обучения должна быть предусмотрена договором на обучение»[2].

Замечание о некорректности указанного положения п. 3 ст. 24 Федерального закона о гражданской службе, во-первых, носит общий и неопределенный характер; во-вторых, законодатель говорит не вообще о бюджетном обучении, а о средствах соответствующего бюджета, под которым, предположительно, понимается бюджет государственного органа; в-третьих, не всем гражданам гарантировано получение высшего профессионального образования за счет бюджетных средств. Единственное, на что верно обращается внимание – обязанность проходить гражданскую службу после окончания обучения, предусмотренная договором на обучение.

Отсылка к договору на обучение не снимает проблемы легитимности включения в него принудительного условия об обязательном прохождении гражданской службы и не устраняет противоречие между нормами Конституции России, нормативными положениями Федерального закона о гражданской службе и Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2009 года № 1456.

Комментируя ст. 24 Федерального закона о гражданской службе, Л.А. Чиканова не дает ответа на вопрос о правомерности включения в служебный контракт дополнительного условия об обязанности (обязательности) прохождения гражданской службы, а ограничивается, так же как и другие авторы, отсылкой к договору на обучение. По ее мнению, рассматриваемое условие «…может быть включено в служебный контракт

ках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. №6-ФКЗ и от 30 дек. 2008 г. №7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

[1] Об образовании: закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 // Российская газета. 1992. 31 июля; О высшем и послевузовском профессиональном образовании : федер. закон от 22 авг. 1996 г. № 125-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

[2] П. 4.3. к комментарию ст. 24 Федерального закона о гражданской службе. (О государственной гражданской службе Российской Федерации : коммент. к Федеральному закону / под ред. С.Е. Чаннова, Э.Г. Липатова. М., 2005. С. 348).

только в том случае, если этот же контракт, приложение к нему или специальное соглашение содержат условие об обязанности представителя нанимателя оплатить обучение в образовательном учреждении профессионального образования за счет средств соответствующего бюджета»[1]. Вместе с тем, комментируя ст. 36 Федерального закона о гражданской службе, именуемую «Расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего», автор совершенно обосновано указывает, что «…по истечении срока предупреждения о расторжении служебного контракта и увольнении с гражданской службы по собственному желанию представитель нанимателя не вправе задерживать гражданского служащего. Никакие причины (денежная задолженность, необходимость завершить начатую работу, отсутствие передачи материальных ценностей и пр.) не могут служить для этого основанием»[2]. Итак, если быть последовательным, к этим «никаким причинам» следует добавить, что не может быть причиной отказа в увольнении с гражданской службы по собственному желанию для гражданского служащего и наличие в служебном контракте каких-либо обязательств (в том числе таких, как обязательство о прохождении гражданской службы), которые предусмотрены договором на обучение.

В связи с тем, что законодатель реанимировал возможность отработки, т. е. по существу принудительного труда на гражданской службе, возникает ряд нерешенных проблем по поводу порядка оформления, содержания, условий и срока действия договора на обучение с последующим прохождением гражданской службы.

Порядок заключения договора на обучение для подготовки кадров гражданской службы урегулирован Указом Президента Российской Федерации № 1456 в утвержденном им Положении, которое принято в соответствии со ст. 24 Федерального закона о гражданской службе. Основное противоречие подп. 3 п. 4 ст. 24 Федерального закона о гражданской службе и Положения, утвержденного названным указом Президента России, нормам Конституции Российской Федерации состоит в том, что гражданин (студент), заключивший этот вид договора на обучение, лишается права выбирать вид деятельности после получения соответствующего профессионального образования и лишается права свободно и в любое время расторгнуть служебный контракт по своей инициативе без объяснения причин его расторжения, в том числе при отсутствии уважительной причины увольнения с гражданской службы. Если отталкиваться от административно-правовой модели регулирования служебных отношений, что имеет место в современном законодательстве о гражданской службе, то студент образовательного учреждения теряет такое право с момента заключения договора

[1] О государственной гражданской службе Российской Федерации: коммент. к Федеральному закону / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2005. С. 164.

[2] Там же. С. 187.

на обучение с государственным органом в рамках процедуры, предусмотренной Положением от 21.12.2009[1].

Нормы трудового законодательства в прошлом, так же как и нормы современного служебного права, предусматривали обязанность отработать установленный трудовым договором срок. Срочный трудовой договор не допускалось расторгать досрочно, тем более молодому специалисту. В противном случае появлялась реальная угроза увольнения за прогул. Те же самые последствия грозили работнику, если его обучение осуществлялось за счет средств работодателя. Однако трудовое законодательство в новой редакции Трудового кодекса России отказалось от таких жестоких и «полицейских» мер. В настоящее время вместо отработки трудовое законодательство предусматривает возможность возвращения средств, затраченных на обучение работника, организации, оплатившей обучение.

Так, согласно ст. 249 Трудового кодекса Российской Федерации «В случае увольнения без уважительных причин до истечения срока, обусловленного трудовым договором или соглашением об обучении за счет средств работодателя, работник обязан возместить затраты, понесенные работодателем на его обучение, исчисленные пропорционально фактически не отработанному после окончания обучения времени, если иное не предусмотрено трудовым договором или соглашением об обучении»[2]. В данном случае речь идет о работнике, который приступил к работе после обучения, но не отработал установленный договором срок. Вместе с тем не установлены федеральным законодателем последствия такого положения, когда работник вообще отказывается поступать на работу к работодателю, оплатившему его обучение.

В служебном законодательстве, в частности в Федеральном законе о гражданской службе и Указе Президента Российской Федерации «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам на обучение», данная проблема решается по канонам советского законодательства о труде и служебного законодательства. При этом не обращается внимание на то, что подп. 3 п. 4 ст. 24 Федерального закона о гражданской службе противоречит ст. 36 этого же Федерального закона[3], в соответствии с которой гражданский служащий в лю-

---

[1] Об утверждении Положения о порядке заключения договора на обучение между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы : указ Президента Российской Федерации от 21 дек. 2009 г. № 1456 // Российская газета. 2009. 25 дек.

[2] Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 3..

[3] Ст. 36 Федерального закона о гражданской службе «Расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего»: «1. Гражданский служащий имеет право расторгнуть служебный контракт и уволиться с гражданской службы по собственной инициативе, предупредив об этом представителя нанимателя в

бое время может уволиться с гражданской службы (расторгнуть служебный контракт) по собственному желанию, выполнив для этого определенные процедуры, предусмотренные Федеральным законом о гражданской службе. Данное право не ограничивается и не может быть ограничено какими-либо дополнительными условиями, в том числе включенными в служебный контракт и включенными в договор на обучение, который предусматривает после получения профессионального образования (принудительную) обязанность прохождения гражданской службы. Помимо указанного противоречия между ст. 24 и ст. 36 Федерального закона о гражданской службе имеет место еще одно противоречие, и оно связано также с запрещением включения в служебный контракт условий, ухудшающих положение гражданского служащего по сравнению с положением, установленным Федеральным законом о гражданской службе, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами[1].

Следует исходить из того, что обязательное поступление на гражданскую службу в связи с заключением договора на обучение и получением профессионального образования ущемляет конституционное право гражданина на выбор вида деятельности, является завуалированной формой принудительного труда и конечно не улучшает, а ухудшает правовое положение гражданского служащего.

На основании изложенного и в целях приведения служебного законодательства в соответствие с нормами международного права, устранения противоречий с конвенциями Международной организации труда № 29[2] и № 105[3], а также Конституцией России, запрещающими принудительный труд, в названные нормативные правовые акты (ст. 24 Федерального закона о гражданской службе и Указ Президента от 21 декабря 2009 года № 1456, а также Положение, утвержденное данным указом) необходимо внести коррективы, смысл которых в общем виде сводится к возможности лица, не прошедшего гражданскую службу, в течение установленного договором на обучение срока возместить стоимость обучения пропорционально не отработанному сроку, если отказ от прохождения гражданской службы осуществляется без уважительных причин.

письменной форме за две недели. …4. По истечении срока предупреждения о расторжении служебного контракта и об увольнении с гражданской службы гражданский служащий имеет право прекратить исполнение должностных обязанностей».

[1] См.: П. 5 ст. 24 Федерального закона о гражданской службе.

[2] Относительно принудительного или обязательного труда: конвенция № 29 Международной организации труда. Принята в г. Женеве 28.06.1930 на 14-й сессии Генеральной конференции МОТ // Ведомости Верхов. Совета СССР. 1956. № 13. Ст. 279.

[3] Об упразднении принудительного труда: конвенция № 105 Международной организации труда. Принята в г. Женеве 25.06.1957 на 40-й сессии Генеральной конференции МОТ // Бюл. междунар. договоров. 2002. № 2. С. 3–5.

Список литературы

1. Об упразднении принудительного труда: конвенция № 105 Международной организации труда. Принята в г. Женеве 25.06.1957 на 40-й сессии Генеральной конференции МОТ // Бюл. междунар. договоров. 2002. № 2.

2. Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 3.

3. О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

4. О государственной гражданской службе Российской Федерации: коммент. к Федеральному закону / под ред. С.Е. Чаннова, Э.Г. Липатова. М., 2005.

5. О государственной гражданской службе Российской Федерации: коммент. к Федеральному закону / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2005.

© Миннигулова Д.Б., 2011

О.Ю. Кокурина

ПООЩРЕНИЯ И НАГРАДЫ В КОНТЕКСТЕ РЕШЕНИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ В РОССИИ

КОКУРИНА Ольга Юрьевна – кандидат юридических наук, начальник Департамента по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе Администрации Президента Российской Федерации (e-mail:kuluk@bk.ru)

Аннотация. *Дается характеристика государственных наград, предназначенных матерям и семьям в дореволюционный, советский и современный период. Анализируются основания и критерии награждения.*

Ключевые слова: *демография, правовые поощрения, льготы, государственные награды.*

В настоящее время перед нашим государством стоит множество социально-экономических задач, требующих немедленного и эффективного решения. Без сомнения, поддержка модернизации производства, его переориентации с продажи сырья на инновационные технологии не-