

Долбина Наталья Юрьевна, студентка 2 курса, юридического факультета МГУ «им. Н. П. Огарёва»

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ЗАКЛЮЧЕНИЯ СРОЧНОГО КонтРАКТА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Аннотация: В данной статье рассмотрены проблемы заключения срочных контрактов на государственной службе. Проанализированы проблемы расторжения срочных служебных контрактов на государственной службе Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная служба, заключение срочного служебного контракта, увольнение, таможенные органы, трудовой договор.

Abstract: This article deals with the problems of entering into the derivatives contracts in the public service. The problem of termination of an employment contracts in the public service of the Russian Federation.

Keywords: public service, conclusion of an employment contract, dismissal, customs, employment contract.

В законодательстве Российской Федерации отношения, которые возникают между государственным служащим и представителем нанимателя, регулирует контракт. Изучение служебного контракта как правового основания возникновения государственно-служебных правоотношений имеет важное теоретическое и практическое значение.

В юридической литературе существуют разные мнения относительно правового характера контракта на государственной службе. Так, Д.В. Алексин относит контракт к межотраслевой группе договоров и, в то же время,

отмечает, что он теснейшим образом примыкает к трудовым договорам.¹ Эту же позицию занимает Л.А. Чиканова, считая, что служебный контракт является терминологической особенностью трудового договора на гражданской службе.² Аналогичную позицию занимает и Е.А. Ершова.³ Л. Ю. Бугров, напротив, считает, что служебные контракты не относятся к особому классу трудовых договоров.⁴ По мнению Г.С. Сачкова, контракты с государственными служащими являются самостоятельными видами трудового договора и имеют административно-правовую «окраску».⁵

Согласно части 1 статьи 23 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», служебный контракт – это соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы.⁶ В.В. Кирпатенко предлагает указать более четко в Федеральном законе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» на преимущественно трудовую природу сущности отношений, регулируемых служебным контрактом, установив, что «служебный контракт является особым видом трудового договора, заключаемым представителем

¹ Алексин Д.В. Контракт о прохождении военной службы // Право в Вооруженных силах. – 1999. – №1.

² Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – 2005. – 312 с.

³ Ершова Е.А. Служебный контракт: стороны, понятие, содержание и форма // Трудовое право. – 2006. – №1. – С. 30–39.

⁴ Бугров Л. Ю. Трудовое право и договоры (контракты) о труде (службе) в правоохранительных органах: опыт модификации в России и за рубежом // Сборник докладов Международной научной конференции «Проблемы модернизации правовой системы современного российского общества». Т.2. Красноярск. 2011. С. 9–14.

⁵ Сачков Г.С. Трудовые договоры в различных сферах деятельности. – М., 2001. С.202

⁶ Федерального закона от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004, N 31, ст. 3215.

нанимателя, с одной стороны, и гражданином, поступающим на государственную гражданскую службу, с другой стороны».¹

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что служебный контракт следует рассматривать как разновидность договора, который содержит определенные специфические признаки, обусловленные особенностями прохождения государственной службы.

Существует два вида контракта на государственной службе: на неопределенный срок и срочный контракт. При этом заключение срочного контракта имеет общие и частные особенности в зависимости от вида государственной службы.

Так, в соответствии с частью 3 статьи 25 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», срочный служебный контракт заключается в случаях, когда отношения, связанные с гражданской службой, не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом категории замещаемой должности гражданской службы или условий прохождения гражданской службы, если иное не предусмотрено данным законом и другими федеральными законами. Согласно части 2 этой же статьи, срочный служебный контракт заключается на срок от одного года до пяти лет, если иной срок не установлен законодательством.²

Основания заключения срочного служебного контракта указаны в части 4 статьи 25 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Служебный контракт может заключаться и в иных предусмотренных законодательством случаях. К примеру, в статье 25.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в редакции от 23.05.2016 указано на возможность заключения в определённых законодателем случаях срочного контракта с гражданскими

¹ Кирпатенко В.В. Особенности правового регулирования труда и социальной защиты государственных служащих: вопросы теории и практики: дис.. канд. юрид. наук. – М., 2005. С. 46.

² Федерального закона от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004, N 31, ст. 3215.

служащими при достижении предельного возраста пребывания на государственной гражданской службе¹.

Истечение срока действия срочного служебного контракта является одним из оснований его прекращения, освобождения государственного гражданского служащего от замещаемой должности государственной гражданской службы и увольнения с государственной гражданской службы (пункт 2 части 1 статьи 33 данного Федерального закона), о чем государственный гражданский служащий должен быть заранее предупрежден в письменной форме.

В деятельности органов государственного управления могут возникнуть ситуации, связанные с временным длительным отсутствием гражданского служащего – болезнь, длительная командировка, отпуск по уходу за ребенком, отпуск по беременности и родам и т.д.

Тем самым, увольнение сотрудниц, находящихся в отпуске по уходу за ребенком и в отпуске по беременности является актуальной проблемой. Запрет на увольнение женщин на государственной гражданской службе, находящихся в отпуске по уходу до достижения ребенком определенного возраста и в отпуске по беременности, закреплен в трудовом законодательстве Российской Федерации. Находясь в таком отпуске, рабочее место сотрудницы сохраняется, но на временной основе его занимает другой работник. Вследствие этого многие работодатели проявляют нежелание возобновлять служебные отношения с работниками после такого длительного отпуска. Для сохранения более ценных кадров работодателю следует провести переговоры с сотрудницей, ибо уволить сотрудницу, находящуюся в отпуске по уходу за ребенком можно лишь в некоторых случаях: по ее собственному желанию, либо в процессе ликвидации организации. К сожалению, для женщин, которые проходят государственную службу, гарантии, связанные с материнством и

¹ Федеральный закон от 23.05.2016 N 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения пенсионного возраста отдельным категориям граждан» // Собрание законодательства РФ. 30.05.2016. № 22. Ст. 3091.

воспитанием детей, не установлены. Тем не менее, существует возможность применения норм Трудового кодекса РФ к государственной гражданской службе». ¹ В Трудовом Кодексе РФ прописано, что «срочный трудовой договор заключается на время исполнения обязанностей отсутствующего работника, за которым в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором сохраняется место работы», а в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» говорится о том, что «замещения должности гражданской службы на период отсутствия гражданского служащего, за которым в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами сохраняется должность гражданской службы».

К примеру, в апелляционном определении Верховного Суда Республики Алтай от 23 мая 2012 г. по делу №33-401 суд указывает, что наличие ребенка, у государственного служащего, не достигшего трех лет, не является причиной для не расторжения срочного служебного контракта. Так как в соответствии со статьей 261 частью 4 ТК РФ (расторжение трудового договора с женщинами, имеющими детей в возрасте до трех лет) расторжение трудового договора не может быть допущено по инициативе работодателя. Вследствие того, что истец является гражданским служащим и уволена она не по инициативе работодателя, а на основании статьи 35 части 1 пункта 2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (увольнение по истечению срока служебного контракта). Данное основание представляет собой самостоятельную основу прекращения срочного служебного контракта и не может относиться к расторжению контракта по инициативе представителя нанимателя. В виду этого, статья 261 часть 4 ТК РФ не применяется. Решение

¹ Трунина Е.В. Вопросы законности и справедливости расторжения контракта о службе в таможенных органах РФ // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 9. – С. 738 - 745.

суда было вынесено по статье 35 части 1 пункту 2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹.

Если для гражданской службы, в основе которой лежит принцип стабильности, заключение срочных служебных контрактов носит исключительный характер, то для государственной службы иных видов служебные отношения строятся преимущественно на срочной основе. Так, Федеральный закон от 21.07. 1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах» не предусматривает заключение контрактов на неопределённый срок, заключение контрактов носит исключительно срочный характер. В других правоохранительных органах контракты могут заключаться как на неопределённый срок, так и иметь срочный характер.

Основания заключения срочного контракта и его действие в органах внутренних дел и прокуратуре уточнено в части 5 статьи 22 Федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». Как указано в статье 16.1 Федерального закона от 03.04.1995 N 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» военнослужащие органов федеральной службы безопасности проходят военную службу в соответствии с Федеральным законом от 28.03.1998 N 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»². Тем самым действие контракта и основания заключения срочного контракта в органах федеральной службы безопасности определяется статьей 9 Указа Президента РФ от 16.09.1999 N 1237 «Вопросы прохождения военной службы». Новый контракт заключается:

1) с военнослужащим, проходящим военную службу по контракту (с гражданином, проходившим военную службу по контракту), - на один год, три года, пять лет, десять лет либо на меньший срок до наступления предельного

¹ Апелляционное определение Верховного суда Республики Алтай от 23.05.2012 по делу N 33-401 [Электронный ресурс] : – Режим доступа : <http://www.ourcourt.ru/verhovnyj-sud-respubliki-altaj/2012/05/23/543560.htm> (дата обращения: 27.12.2017)

² Федерального закона от 03.04.1995 N 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» // «Собрание законодательства РФ» 10.04.1995, N 15, ст. 1269

возраста пребывания на военной службе, а также на неопределенный срок (до наступления предельного возраста пребывания на военной службе);

2) с военнослужащим, являющимся гражданином и поступившим:

- в военную образовательную организацию высшего образования для обучения по образовательной программе высшего образования или для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук либо доктора наук, - на период освоения указанной образовательной программы или на время подготовки и защиты диссертации на соискание ученой степени кандидата наук либо доктора наук и на пять лет военной службы после получения высшего образования или защиты диссертации на соискание ученой степени кандидата наук либо доктора наук;

- в военно-учебное заведение по программе подготовки специалиста среднего звена, - на период освоения указанной образовательной программы и после получения среднего профессионального образования:

- на пять лет военной службы на воинской должности, для которой штатом предусмотрено воинское звание прапорщика, мичмана;

- на три года военной службы на воинской должности, для которой штатом предусмотрено воинское звание сержанта, старшины;

3) с гражданином, проходившим военную службу по контракту, пребывающим в запасе и изъявившим желание поступить на военную службу по контракту в период чрезвычайных обстоятельств (ликвидация последствий стихийных бедствий, выполнение мероприятий чрезвычайного положения, восстановление конституционного порядка и иные чрезвычайные ситуации), либо для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности или по пресечению международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации, либо для участия в походах кораблей, - на срок до одного года.¹

¹ Указ Президента РФ от 16.09.1999 N 1237 «Вопросы прохождения военной службы» // «Собрание законодательства РФ», 20.09.1999, N 38, ст. 4534.

Заключение контракта на срок один год, три года, пять лет и десять лет характерно для таможенных органов. Это положение закреплено в пункте 1 части 5 статьи 22 Федерального закона «О службе в таможенных органах».¹

По истечению срока действия контракта в таможенных органах, решение о заключении (незаключении) его с сотрудником на новый срок принимается начальником, имеющим право назначения на соответствующую должность не позднее, чем за месяц до истечения срока контракта (руководителем ФТС России - не позднее, чем за две недели).

Ни Федеральный закон «О службе в таможенных органах», ни Приказ Федеральной таможенной службы от 1 декабря 2008 г. N 1504 «Об утверждении Положения о порядке заключения контракта о службе в таможенных органах Российской Федерации и типовой формы контракта о службе в таможенных органах Российской Федерации» не устанавливают основания для не заключения контракта на новый срок. Отсутствует правовая обязанность руководителя таможенного органа обосновывать сотруднику таможенного органа причины не заключения контракта на новый срок. Анализ указанных нормативных правовых актов позволяет сделать вывод, что независимо от характеристики, предложений непосредственного начальника сотрудника заключение контракта на новый срок - это самостоятельное право начальника таможенного органа.² Отсюда следует, что одобрение гражданина на государственную службу или заключение с ним контракта о продолжении службы в таможенных органах полностью зависит от руководителя нанимателя. Такое действие со стороны руководства таможенных органов образует основу для коррупционных преступлений и злоупотребления служебными полномочиями. Как отмечает Е.В. Трунина, если должность не подлежит сокращению, а продолжает находиться в штатном расписании таможенного органа, то представляется важным выяснение в суде вопроса о том, почему с

¹ Федеральный закон РФ от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 28.07.1997. № 30. Ст. 3586.

² Трунина Е.В. Контрактная основа службы в таможенных органах: вопросы защиты прав сотрудников от субъективизма работодателей / Е.В. Трунина // Современное право. – 2012. – № 12. – С. 47-49.

данным сотрудником не мог быть перезаключен контракт? В противном случае увольнение сотрудников таможенных органов по истечении срока контракта может превратиться в бесконтрольный и предвзятый механизм, что не должно иметь место на государственной службе¹.

Проблема заключения срочных контрактов характерна не только для сотрудников таможенных органов, но и других правоохранительных структур. Если рассматривать судебную практику по спорам, связанную с увольнением сотрудников с государственной службы в связи с истечением срока контракта, то можно заметить, что суд не поддерживает уволенных сотрудников. Примером для этого может служить следующее дело. Сотрудница уголовно-исполнительной системы обратилась в суд, так как считала свое увольнение по пункту Г статьи 58 «Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» (увольнение по окончании срока службы, предусмотренного контрактом) незаконным. Гражданка является вдовой и на иждивении у нее двое несовершеннолетних детей. Суд сослался на Определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2013. № 1290-0, в котором указано, что окончание срока службы, предусмотренное контрактом, зависит от воли лиц, его заключивших, то есть нежелание одной из сторон не перезаключать контракт – является явным выражением воли².

Таким образом, законодательная основа заключения срочных контрактов требует внесения изменений в законодательство, регламентирующее государственную службу РФ. Необходимо конкретизировать содержание и условия заключения контракта в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». С целью недопущения

¹ Трунина Е.В. Вопросы законности и справедливости расторжения контракта о службе в таможенных органах РФ // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 9. – С. 738 - 745.

² Определение Конституционного Суда от 24.09.2013. № 1290-0 « Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Дейнекина Владимира Михайловича и Славного Вячеслава Алексеевича на нарушение их конституционных прав частью 7 ст. 11, ч. 1 и 3 ст. 56 и ч. 2 ст. 58 Положения о службе в ОВД РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/> (дата обращения: 27.12.2017)

нарушения прав государственных служащих во всех нормативных актах, регламентирующих вопросы заключения срочного служебного контракта, четко определить в законодательстве о государственной службе основания для заключения срочного служебного контракта и его перезаключения на новый срок.

Так же следует внести изменения в законодательство о прохождении государственной службы, что государственный служащий может быть уволен со службы в связи с истечением срока действия контракта, но сделать исключения для категории сотрудников, которые находятся в отпуске по беременности и родам и отпуске по уходу за ребенком до достижения трехлетнего возраста.

Библиографический список:

1. Алексин Д.В. Контракт о прохождении военной службы // Право в Вооруженных силах. – 1999. – №1.
2. Апелляционное определение Верховного суда Республики Алтай от 23.05.2012 по делу N 33-401 [Электронный ресурс] : – Режим доступа : <http://www.ourcourt.ru/verhovnyj-sud-respubliki-altaj/2012/05/23/543560.htm>(дата обращения: 27.12.2017).
3. Бугров Л. Ю. Трудовое право и договоры (контракты) о труде (службе) в правоохранительных органах: опыт модификации в России и за рубежом // Сборник докладов Международной научной конференции «Проблемы модернизации правовой системы современного российского общества». Т.2. Красноярск. 2011 С. 9–14.
4. Ершова Е.А. Служебный контракт: стороны, понятие, содержание и форма // Трудовое право. – 2006. –№1. – С. 30–39.
5. Кирпатенко В.В. Особенности правового регулирования труда и социальной защиты государственных служащих: вопросы теории и практики.: Дис.. канд. Юрид. наук. – М., 2005. С. 46.

6. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26.05.2016 г. № 1163-О Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Горюнова Геннадия Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 6.1 части 4 статьи 25, часть 1 статьи 25.1, пунктом 11 части 1 статьи 33 и пунктом 4 части 1 статьи 40 ФЗ «О государственной гражданской службе»[Электронный ресурс] : – Режим доступа : <http://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-26052016-n-1163-o/> (дата обращения: 27.12.2017).

7. Определение конституционного суда от 24. 09.2013. – № 1290-0 « Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Дейнекина Владимира Михайловича и Славного Вячеслава Алексеевича на нарушение их конституционных прав частью 7 ст. 11, ч. 1 и 3 ст. 56 и ч. 2 ст. 58 Положения о службе в ОВД РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/> (дата обращения: 27.12.2017).

8. Сачков Г.С. Трудовые договоры в различных сферах деятельности. – М., 2001. С.202.

9. Трунина Е.В. Вопросы законности и справедливости расторжения контакта о службе в таможенных органах РФ // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 9. – С. 738 - 745.

10. Трунина Е.В. Контрактная основа службы в таможенных органах: вопросы защиты прав сотрудников от субъективизма работодателей / Е.В. Трунина // Современное право. – 2012. – № 12. – С. 47-49.

11. Трунина Е. В. Правоохранительная и гражданская служба в таможенных органах Российской Федерации: монография. – Волгоград : Волгоградский институт экономики, социологии и права, 2001. – 258 с.

12. Указ Президента РФ от 16.09.1999 N 1237 «Вопросы прохождения военной службы» // «Собрание законодательства РФ», 20.09.1999, N 38, ст. 4534.

13. Федеральный закон от 23.05.2016 N 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения

пенсионного возраста отдельным категориям граждан» // Собрание законодательства РФ. 30.05.2016. № 22. Ст. 3091.

14. Федеральным законом от 28.03.1998 N 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Российская газета, 02.04.1998, N 63-64.

15. Федерального закона от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004, N 31, ст. 3215.

16. Федеральный закон РФ от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Российская газета, 31.05.2003, № 104.

17. Федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» // «Российская газета», N 275, 07.12.2011.

18. Федеральный закон РФ от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 28.07.1997. № 30. Ст. 3586.

19. Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ» 20.11.1995, N 47, ст. 4472

20. Федерального закона от 03.04.1995 N 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» // «Собрание законодательства РФ» 10.04.1995, N 15, ст. 1269

21. Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук.– Москва, 2005. – 312 с.