

## ПРИГЛАШАЕМ К ДИСКУССИИ

### Негативные положения договора на обучение государственных гражданских служащих

**Д.Б. МИННИГУЛОВА** – доцент кафедры гражданского права Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат юридических наук, доцент

В статье рассматриваются позитивные и отрицательные стороны договора на обучение кадров для государственной гражданской службы. По мнению автора, включение в договор на обучение обязательства о прохождении государственной гражданской службы является скрытой формой принудительной отработки, что противоречит конвенциям МОТ № 29, 105 и Конституции Российской Федерации, запрещающим принудительный труд, а также 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; студенты; служебный контракт; отработка; обязательства; Конституция Российской Федерации; свобода выбора вида деятельности; обязанности и права гражданина; принудительный труд; неправомерность.

### Negative conditions of the education agreement of state civil servants

**D.B. MINNIGULOVA** – the senior lecturer of chair of civil law The Bashkir academy of public service and management at the President of republic Bashkortostan the candidate of jurisprudence, the senior lecturer

The article contains the evaluation of the positive and negative conditions of the education agreement of civil servants. The author thinks that the inclusion into the agreement of the condition of compulsory service in a public organ upon graduation is a hidden form of forced labor. It contradicts to the ILO Forced Labor Convention № 29, 105 and the Constitution of the Russian Federation which prohibit forced labor. The named condition also contradicts to the law on State Public Service of the Russian Federation which provides freedom of service contracts concluded by a civil servant.

**Key words:** state civil service; education agreement; professional education; students; service contract; the Constitution of the Russian Federation; freedom of labor; forced labor; citizen's rights and obligations; forced labor; unlawfulness.

Законодательство о государственной гражданской службе восприняло некоторые отрицательные параметры современной административной модели регулирования служебных отношений, в частности обязательность государственной гражданской службы (далее – гражданской службы) при наличии

между гражданином и государственным органом договора на обучение. При этом речь идет не о военной и правоохранительной, а именно о гражданской службе, которая в своей основе является добровольной<sup>1</sup>.

В Федеральном законе от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской

службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о гражданской службе)<sup>2</sup>, на наш взгляд, отражен советский подход к подготовке кадров для гражданской службы, который отстаивается большинством специалистов в области административного права. Одна из отрицательных сторон – обязательность прохождения гражданской службы, которая выступает скрытой формой принуждения к труду, как это практиковалось ранее при социалистическом строительстве, – и обозначается термином «отработка».

Принуждение к гражданской службе сформулировано в служебном законодательстве как обязательство (обязательность) ее прохождения и предусмотрено такими нормативными правовыми актами, как Федеральный закон о гражданской службе (п. 4 ст. 24), Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2009 г. № 1456 «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам на обучение»<sup>3</sup> 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 быть установлена «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».

Э.Г. Липатов и С.Е. Чанов сомневаются в правомерности этого условия. Пытаясь осмыслить и объяснить позицию законодателя, они, с одной стороны, говорят о том, что формулировка этой нормы представляется не вполне корректной, поскольку согласно Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству об образовании<sup>4</sup> гражданину гарантируется возможность получения на конкурсной основе высшего профессионального образования за счет бюджетных средств в государственных или муниципальных учреждениях образования. Это право не связано с 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, исследователи 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 комментируемой нормы, обязанность лица проходить гражданскую службу после окончания обучения должна быть предусмотрена договором на обучение»<sup>5</sup>.

Замечание о некорректности п. 3 ст. 24 Федерального закона о гражданской службе, во-первых, носит слишком общий и неопределенный характер; во-вторых, законодатель говорит не вообще о бюджетном обучении, а о средствах соответствующего бюджета, под которым 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 в соответствии с договором.

Отсылка к договору на обучение не снимает вопроса о правомерности обязательного прохождения гражданской службы и не устраняет противоречия между нормами Конституции Российской Федерации, нормативными положениями Федерального закона о гражданской службе и указом Президента Российской Федерации № 1456.

Комментируя ст. 24 Федерального закона о гражданской службе, Л.А. Чиканова не дает ответа на вопрос о правомерности дополнительного вышеуказанного условия, а ограничивается, как и другие авторы, отсылкой к договору на обучение. По ее мнению, рассматриваемое условие «может быть включено в служебный контракт 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»<sup>6</sup>. Вместе с тем, анализируя ст. 36 Федерального закона о гражданской службе «Расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего», автор утверждает, 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»<sup>7</sup>. Следует добавить, что причиной отказа в увольнении с гражданской службы по собственному желанию для гражданского служащего не может стать 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 восстановил возможность отработки, то есть, 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, что соответствует ст. 24 Федерального закона о гражданской службе. Основное противоречие подпункта 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, лишается права выбирать вид деятельности после получения соответствующего профессионального образования и права свободно и в любое время расторгнуть служебный контракт по своей инициативе без объяснения причин его расторжения, в том числе при отсутствии уважительности увольнения с гражданской службы. Если отталкиваться от административно-правовой модели регулирования данного вида отношений, что имеет место в современном законодательстве о гражданской службе, то студент образовательного учреждения теряет такое право с момента заключения договора на обучение с государственным органом в рамках процедуры, предусмотренной положением от 21.12.2009 г.<sup>8</sup>

Нормы трудового законодательства в прошлом, 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 новая редакция Трудового кодекса Российской Федерации отказалась от таких жестоких и «полицейских» мер. В настоящее время вместо отработки трудовое законодательство предусматривает возможность возвращения средств, затраченных на обучение работника.

Согласно ст. 249 ТК РФ «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». В данном случае речь идет о работнике, который приступил к работе после обучения, но не отработал установленный договором срок. Вместе с тем законодателем не определены последствия такого положения, когда работник вообще отказывается поступать на работу к работодателю, оплатившему его обучение.

В служебном законодательстве, в частности Федеральном законе о гражданской службе и указе Президента Российской Федерации «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам на обучение», обозначенная проблема решается по старым канонам советского законодательства о труде и служебного законодательства. При этом не обращается внимание, что подпункт 3 п. 4 ст. 24 Федерального закона о гражданской службе противоречит ст. 36 этого же закона, в соответствии с которой гражданский служащий в любое время может уволиться с гражданской службы (расторгнуть служебный контракт) по собственному желанию, выполнив для этого определенные процедуры, предусмотренные федеральным законом о гражданской службе. Это право не ограничивается и не может быть ограничено какими-либо дополнительными условиями, в том числе посредством включения их в служебный контракт и договор на обучение, который предусматривает после получения профессионального образования обязанность прохождения гражданской службы. Помимо указанного противоречия между ст. 24 и 36 Федерального закона о гражданской службе, принимается во внимание

также запрещение 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.

Следует исходить из того, что обязательное поступление на гражданскую службу по причине заключения договора на обучение и получения 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.

В связи с изложенным и для приведения служебного законодательства в соответствие с нормами международного права,

устранения противоречий с конвенциями Международной организации труда № 29 «Относительно принудительного или обязательного труда»<sup>9</sup> и № 105 «Об упразднении принудительного труда»<sup>10</sup>, а также Конституцией Российской Федерации, запрещающими принудительный труд, в указанные нормативные акты необходимо внести следующее дополнение: «Лицо, заключившее специальный договор на обучение, обязано пройти гражданскую службу в течение установленного таким договором срока или возместить стоимость обучения пропорционально неотработанному сроку, если отказ от прохождения гражданской службы осуществляется без уважительных причин (ст. 24 Федерального закона о гражданской службе и указ Президента Российской Федерации № 1456)».

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 31 июля.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2009 г. № 1456 «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам на обучение» // Там же. 2009. 25 дек.

<sup>4</sup> См.: Закон Российской Федерации от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании» // Российская газета. 1992. 31 июля; Федеральный закон от 22.08.1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

<sup>5</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: Комментарий к федеральному закону / Под ред. С.Е. Чаннова, Э.Г. Липатова. М., 2005.

<sup>6</sup> Cit. po: О государственной гражданской службе Российской Федерации: Комментарий к федеральному закону / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2005.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> См.: Положение «О порядке заключения договора на обучение между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы» (утв. Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2009 № 1456) // Российская газета. 2009. 25 дек.

<sup>9</sup> См.: Ведомости ВС СССР. 1956. № 13. Ст. 279.

<sup>10</sup> См.: Бюллетень международных договоров. 2002. № 2. С. 3–5.

<sup>1</sup> См.: Federal'nyj zakon ot 27.05.2003 g. № 58-FZ «O sisteme gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2003. № 22. St. 2063.

<sup>2</sup> См.: Federal'nyj zakon ot 27.07.2004 g. № 79-FZ «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii» // Rossijskaja gazeta. 2004. 31 ijulja.

<sup>3</sup> Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 21.12.2009 g. № 1456 «O podgotovke kadrov dlja federal'noj gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby po dogovorom na obuchenie» // Tam zhe. 2009. 25 dek.

<sup>4</sup> См.: Zakon Rossijskoj Federacii ot 10.07.1992 g. № 3266-1 «Ob obrazovanii» // Rossijskaja gazeta. 1992. 31 ijulja; Federal'nyj zakon ot 22.08.1996 g. № 125-FZ «O vysshem i poslevuzovskom professional'nom obrazovanii» // SZ RF. 1996. № 35. St. 4135.

<sup>5</sup> O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii: Kommentarij k federal'nomu zakonu / Pod red. S.E. Channova, Je.G. Lipatova. M., 2005.

<sup>6</sup> Cit. po: O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii: Kommentarij k federal'nomu zakonu / Otv. red. A.F. Nozdrachev. M., 2005.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> См.: Polozhenie «O porjadke zaključenija dogovora na obuchenie mezhdru federal'nym gosudarstvennym organom i grazhdaninom Rossijskoj Federacii s objazatel'stvom posledujuwego prohozhenija federal'noj gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby» (utv. Ukazom Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 21.12.2009 № 1456) // Rossijskaja gazeta. 2009. 25 dek.

<sup>9</sup> См.: Vedomosti VS SSSR. 1956. № 13. St. 279.

<sup>10</sup> См.: B'ulleten' mezhdunarodnyh dogovorov. 2002. № 2. S. 3–5.