

Северо-Кавказский юридический вестник. 2023. № 3. С. 50–57
North Caucasus Legal Vestnik. 2023;(3):50–57

Проблемы административного права



Научная статья
УДК 342.9
<https://doi.org/10.22394/2074-7306-2023-1-3-50-57>

EDN FCRBLC

Особенности правового регулирования подготовки кадров для гражданской службы

Лариса Васильевна Завгородняя

Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия,
keep_law@list.ru

Аннотация. Статья посвящена вопросам подготовки кадров для гражданской службы путем проведения конкурса и заключения с победителем конкурса договора о целевом обучении с обязательством последующего прохождения государственной гражданской службы. В статье выделяются стадии подготовки кадров для гражданской службы, рассматривается нормативно-правовое регулирование данных процессов. Автором внесены предложения по совершенствованию нормативной регламентации подготовки кадров для гражданской службы.

Ключевые слова: гражданская служба, договор о целевом обучении, конкурс на заключение договора о целевом обучении, подготовка кадров для гражданской службы, формирование кадрового состава

Для цитирования: Завгородняя Л. В. Особенности правового регулирования подготовки кадров для гражданской службы // Северо-Кавказский юридический вестник. 2023. № 3. С. 50–57. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2023-1-3-50-57>. EDN FCRBLC

Problems of Administrative Law

Original article

Features of legal regulation training for the civil service

Larisa V. Zavgorodnyaya

South-Russia Institute of Management – Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia,
keep_law@list.ru

Abstract. The article is devoted to the issues of training personnel for the civil service through holding a competition and concluding an agreement with the winner of the competition on targeted training with the obligation to subsequently undergo public civil service. The article highlights the characteristics of personnel training for the civil service, identifies its stages, and examines legal regulation. The author has made proposals to improve the regulatory framework for training personnel for the civil service.

© Завгородняя Л. В., 2023

Key words: civil service, training for the civil service, formation of personnel, agreement on targeted training, competition for concluding an agreement on targeted training

For citation: Zavgorodnyaya L. V. Features of legal regulation training for the civil service. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2023;(3):50–57 (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-3-50-57>. EDN FCRBLC

Для эффективного функционирования государственного аппарата требуется наличие компетентного кадрового состава. В Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года указывается, что для повышения эффективности системы государственного управления необходимо дальнейшее совершенствование государственной гражданской службы¹. При этом подчёркивается необходимость качественного улучшения кадрового потенциала гражданской службы, которое даст возможность результативно и своевременно решать задачи по развитию государства.

Одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы выступает подготовка кадров для гражданской службы², позволяющая должным образом подготовить достойную смену из числа молодых специалистов, которые в перспективе могут стать высококвалифицированными сотрудниками.

Процедуру подготовки кадров для гражданской службы можно охарактеризовать как планомерный процесс, урегулированный правовыми нормами, целью которого является формирование у обучающихся профессиональных навыков, необходимых для прохождения государственной службы в соответствующем государственном органе.

Подготовка кадров представляет собой стадию предшествующую приёму лиц на государственную службу. Ей присущи следующие признаки:

1) *Ориентированность подготовки кадров на последующую работу в конкретном государственном органе.* Следовательно при подготовке граждан учитывается специфика функций и задач соответствующего учреждения, в котором в дальнейшем подготовленные кадры будут приняты на государственную службу.

При этом следует отметить, что подготовка кадров не заменяет собой получение профессионального образования, а лишь дополняет его. Именно поэтому договор о целевом обучении заключается с гражданами, обучающимися в данный момент в образовательном учреждении. В результате граждане, наряду с получением профессионального образования, осваивают особенности осуществления профессиональной деятельности в определённом государственном органе.

2) *Персональный характер*, выражающийся в том, что подготовка осуществляется не для всех желающих, а лишь в отношении специально отобранных граждан, которые потенциально могут быть приняты на государственную службу, то есть соответствуют требованиям, предъявляемым при приёме на службу (свободное владение государственным языком, имеющие российское гражданство и др.), и которые были отобраны, став победителями в соответствующем конкурсе.

3) Подготовка кадров представляет собой, урегулированную правом кадровую процедуру, что позволяет нам в качестве самостоятельного признака выделить наличие *нормативного основания подготовки кадров*. Правовой основой данной процедуры выступает ст. 61 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru>.

² П. 1 ч. 2 ст. 60 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 28.12.2022 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

Порядок заключения договора о целевом обучении с обязательством гражданина о последующем прохождении государственной службы нормативно закреплён Указом Президента РФ от 20 мая 2021 г. № 301¹. Данный нормативно-правовой акт пришёл на смену ранее действующему Указу Президента РФ от 21 декабря 2009 г.² Заключение договора о целевом обучении происходит по результатам конкурсного отбора, методика проведения которого утверждена Постановлением Правительства РФ от 21 мая 2022 г. № 933³. Субъекты РФ также вправе осуществлять нормотворчество в части подготовки кадров для гражданской службы субъектов Российской Федерации. В большинстве регионов приняты такие правовые акты⁴.

4) Отдельным признаком подготовки кадров является наличие *процессуального основания*, в качестве которого выступает договор о целевом обучении, заключаемый с гражданином, ставшим победителем соответствующего конкурса. В этом документе закрепляется обязательство гражданина по окончании подготовки поступить на должность государственной службы в конкретном государственном органе.

Выделенные особенности позволяют составить общее представление о рассматриваемой кадровой процедуре. При этом для того чтобы разобраться в особенностях механизма подготовки кадров и внести предложения по его совершенствованию представляется необходимым более подробно остановиться на отдельных аспектах его реализации.

Механизм подготовки кадров можно рассматривать в широком и в узком аспекте. В *широком аспекте механизм подготовки кадров* можно разбить на две стадии. Первая стадия, её ещё можно назвать предварительной, является проведение конкурса на заключение договора о целевом обучении. Это обязательная стадия подготовки кадров, так как договор может быть заключён только с теми лицами, которые участвовали в таком конкурсе и стали его победителями.

Вторая стадия состоит собственно в самой подготовке кадров. При рассмотрении подготовки кадров *в узком смысле* изучается исключительно эта стадия. Она в свою очередь включает три этапа.

Первый этап подготовки кадров состоит в заключении договора о целевом обучении по результатам конкурсного отбора.

¹ Указ Президента РФ от 20 мая 2021 г. № 301 «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам о целевом обучении» // СЗ РФ. 2021. № 21. Ст. 3559.

² Указ Президента РФ от 21 декабря 2009 г. № 1456 (в ред. от 06.10.2020) «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам о целевом обучении» // СЗ РФ. 2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6533. – Документ утратил силу с 20 мая 2021 года в связи с изданием Указа Президента РФ от 20 мая 2021 г. № 301.

³ Постановление Правительства РФ от 21 мая 2022 г. № 933 «Об утверждении методики проведения конкурсов на заключение договора о целевом обучении между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы» // СЗ РФ. 2022. № 22. Ст. 3679.

⁴ См., напр., ст. 21 Закона Ростовской области «О государственной гражданской службе Ростовской области» от 26 июля 2005 г. № 344-ЗС (с изм. от 27 апреля 2023 г.) [Электронный ресурс] - Режим доступа: Официальный портал Правительства Ростовской области // <https://www.donland.ru/documents/2466/> и Постановление Правительства Ростовской области от 24 января 2022 № 34 «Об утверждении Положения о порядке заключения договора о целевом обучении между государственным органом Ростовской области и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения государственной гражданской службы Ростовской области» // [Электронный ресурс] - Режим доступа: Официальный портал Правительства Ростовской области // <https://www.donland.ru/documents/15138/>.

Второй этап длится в период действия договора о целевом обучении. Этот этап является наиболее длительным и разнообразным, так как он включает в себя отдельные элементы, прописанные в договоре. Например, прохождение практики в соответствующем государственном органе, согласование тем при написании курсовых работ и выпускной работы и др.

Третий заключительный этап заключается в том, что по окончании обучения в образовательном учреждении лицо, проходившее подготовку на основании договора должно поступить на должность государственной службы в определённый договором государственный орган. Конечно же выделение данного этапа достаточно дискуссионно, тем не менее полагаем, что этот этап всё же следует выделить отдельно, так как именно в указанном действии реализуется основная цель подготовки кадров. Ведь если конечная цель подготовки кадров не была достигнута, то вся предшествующая процедура становится бессмысленной и бесполезной.

Представляется целесообразным поэтапное рассмотрение механизма подготовки кадров с акцентированием внимания на отдельных аспектах его реализации.

Первая стадия, как уже упоминалось, состоит в проведении конкурса на заключение договора о целевом обучении.

Для участия в конкурсе устанавливается ряд таких же требований, что и при приёме на государственную службу, а именно: наличие российского гражданства и свободное владение русским языком.

Нормативное закрепление порядка проведения конкурса на заключение договора о целевом обучении предусматривает возможность участия в конкурсе: студентов образовательных организаций среднего или высшего профессионального образования, а также выпускников школ, а также школьников обучающихся в выпускных классах, планирующих поступать в колледжи и вузы.

При сравнении действующих норм с теми, которые действовали до 20 мая 2021 года, видно, что круг лиц, получивших возможность участвовать в таком конкурсе существенно увеличился. Раньше для участия в таком конкурсе гражданин должен был отвечать следующим требованиям:

- во первых, это обязательно должен был быть студент вуза или организаций среднего профессионального образования;
- во-вторых, он должен проходить обучение исключительно по очной форме;
- в третьих, его обучение должно было осуществляться за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Кроме того существовало ограничение по которому, договор о целевом обучении не мог быть заключен со студентами первого и второго, а также выпускного курсов (для обучающихся по программе бакалавриата и специалитета). Для магистрантов и студентов СПО такой договор мог быть заключён в период не ранее чем через полгода после начала обучения и не позднее чем за 1 год до окончания обучения. Соответственно такое правило ещё больше сужало круг возможных участников конкурсного отбора.

Действующие правовые нормы предусматривают возможность участия в конкурсе не только граждан, но и госслужащих, получающих профессиональное образование, либо поступающих в образовательные учреждения по соответствующим образовательным программам. Причем госслужащий обладает правом на участие в конкурсе в независимости от занимаемой им должности.

Одновременно с этим нормативно установлено ограничение, согласно которому граждане и госслужащие не могут участвовать в конкурсе, если получаемое ими профессиональное образования по соответствующей программе будет представлять собой получение второго высшего образования.

Сравнение действующих норм, с нормами предшествующего правового акта позволяет резюмировать о том, что в настоящее время существенно увеличилось число лиц, которым предоставляется возможность участия в конкурсе на заключение договора о целевом обучении. В результате отмеченных изменений, во-первых, существенно повышается степень обеспечения принципа равного доступа граждан к государственной службе; во-вторых, в результате увеличения количества кандидатов усиливается конкурентная борьба в конкурсном отборе, что должно благотворно влиять на повышение профессионального уровня лиц, поступающих на государственную службу.

Сама по себе конкурсная процедура на заключение договора по большей части схожа с процедурой проведения конкурса на вакантную должность. Сопоставим данные процедуры, обозначив основные отличия.

Во-первых, главное различие заключается в целях одного и другого конкурсов. В первом случае цель конкурса из числа участников выбрать лицо, демонстрирующее высокую обучаемость и добросовестность, способность в перспективе стать хорошим специалистом, во втором случае требуется отобрать из готовых специалистов наиболее подготовленного для замещения вакантной должности.

Во-вторых, как уже упоминалось, некоторые отличия присутствуют в требованиях, предъявляемых к участникам конкурса:

– в конкурсе на вакантную должность могут участвовать только совершеннолетние лица, а в конкурсе на заключение договора о целевом обучении могут принимать участие в том числе и лица не достигшие восемнадцатилетнего возраста;

– участники конкурса на вакантную должность должны иметь диплом о получении ими профессионального образования, а участники конкурса на заключение договора должны быть студентами или абитуриентами образовательного учреждения.

Следует отметить, что возможность участия в конкурсе перечисленных лиц образует главную особенность конкурса на заключение договора о целевом обучении.

В третьих, различия наблюдаются в перечне документов, предоставляемых участниками конкурса. Данная особенность конкурса на заключение договора о целевом обучении является, по нашему мнению, производной от предыдущей. Так, в отличие от конкурса на вакантную должность, участники конкурса на заключение договора подают следующие документы:

– если в конкурсе принимает участие несовершеннолетний, то он обязан предоставить письменное согласие своих родителей на участие в конкурсе;

– гражданин, обучающийся в образовательном учреждении, подаёт также справку об обучении, в которой отражается его успеваемость в учебном заведении;

– абитуриент предоставляет аттестат об основном общем образовании или аттестат о среднем общем образовании и приложение к нему;

– если участником конкурса выступает гражданский служащий, то от него требуется наличие отзыва непосредственного руководителя, в котором будет обозначена целесообразность направления этого лица на получения им высшего образования;

– лица, проходившие практику или стажировку в данном государственном органе, должны приложить соответствующий отзыв руководителя практики или стажировки.

Также очевидно, что диплом о наличии высшего или среднего профессионального образования, необходимый для участия в конкурсе на вакантную должность, при проведении конкурса на заключение договора не требуется.

В четвёртых, отличны сроки проведения конкурсных процедур. Конкурс на вакантную должность проводится круглогодично по мере необходимости, в отличие от этого результаты конкурса на заключение договора определяются до 15 июня года приема

на обучение. Установление таких сроков обусловлено необходимостью успеть заключить соответствующий договор при поступлении лица в учебное заведение.

И в пятых, сравнение методик проведения конкурсов демонстрирует, что при проведении конкурса на вакантную должность применяется большее количество методов оценивания. В частности при проведении конкурса на заключение договора не применяются такие методы оценивания, используемые при конкурсе на вакантную должность, как: проведение групповых дискуссий, подготовка проекта документа и решение практических задач. Такая избирательность методов оценивания объясняется тем, что состав участников конкурса, в число которых входят и абитуриенты, и студенты младших курсов, не предполагает наличие у них высоких профессиональных знаний и умений.

В силу того, что помимо указанных отличий конкурсные процедуры в основном совпадают и в части этапов проведения конкурсов, формирования конкурсной комиссии и т.д., считаем возможным не останавливаясь более подробно на конкурсе на заключение договора, перейти к следующему этапу подготовки кадров для гражданской службы.

Следующая, выделенная нами стадия состоит в заключении договора о целевом обучении по результатам конкурсного отбора. Данная стадия является логическим продолжением предыдущей, так как договор заключается с победителем конкурса.

Рассмотрение сущности правовой природы договора о целевом обучении свидетельствует о некоторой неопределенности такого вида договора. Указанная неопределенность прослеживается в том, что недостаточно ясно нормы какой отрасли права регламентируют данные правоотношения.

С одной стороны, можно сделать вывод о том, что это административный договор, в силу следующих признаков:

- нормативное регулирование договора о целевом обучении осуществляется законодательством об образовании и Положением о порядке заключения договора о целевом обучении;
- одной из сторон такого договора выступает государственный орган;
- финансовое обеспечение осуществляется за счет федерального бюджета.

С другой стороны, применение в договоре гражданско-правового терминологического аппарата позволяет отнести его к гражданско-правовому договору [1].

Договор о целевом обучении заключается не позднее 1 июля года приема на обучение. Одной стороной договора выступает государственный орган, второй – гражданин.

Договор о целевом обучении заключается в простой письменной форме. Следует обратить внимание на то, что раньше была специальная форма типового договора о целевом обучении, заключаемого между государственным органом и гражданином¹. Эта форма была отменена Постановлением Правительства РФ от 31 августа 2021 г. № 1451² и в настоящее время используется единая типовая форма о целевом обучении, действующая

¹ Постановление Правительства РФ от 21 июня 2010 г. № 469 (ред. от 04.02.2015) «Об утверждении Типового договора о целевом обучении между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы и о порядке предоставления и размере дополнительной выплаты гражданам, заключившим соответствующие договоры» // СЗ РФ. 2010. № 26. Ст. 3366 – Документ утратил силу с 9 сентября 2021 года в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 31 августа 2021 г. № 1451.

² Постановление Правительства РФ от 31 августа 2021 г. № 1451 «О внесении изменений в Положение о целевом обучении по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 36. Ст. 6422.

в соответствии с частью 7 статьи 56 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Одновременно с этим следует заметить, что договор о целевом обучении, заключаемый государственным органом, в котором закрепляется обязанность гражданина после завершения обучения поступить на государственную службу имеет свою специфику, позволяющую отграничивать его от обычных договоров о целевом обучении. Об этом прямо говорится в части 8 статьи 56 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Некоторые особенности таких договоров заключены в п. 36 Положения о порядке заключения договора о целевом обучении между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации:

- выплата гражданину стипендии в размере составляет 50 % государственной стипендии, установленной для студентов очной формы. Причём данная выплата должна осуществляться ежемесячно в течение всего срока действия договора;
- организация государственным органом практики обучающегося, привлечение его к участию в различных учебно-практических мероприятиях;
- обязанность гражданина по окончании обучения проходить гражданскую службу в этом государственном органе либо его территориальном органе. При этом закрепляется, что срок прохождения государственной службы в этом органе должен быть не менее 3 лет и не менее того срока, в течение которого гражданину предоставлялась денежная выплата, причём первый год он должен замещать именно ту должность, на которую его назначат при заключении контракта.

Отдельно нормативно установлено, что если гражданин, заключивший договор о целевом обучении, не исполнит свои обязательства по прохождению обучения, либо по осуществлению трудовой деятельности в государственном органе, то он обязан будет компенсировать государству в полном объеме те денежные средства, которые выделялись ему по договору. При этом нормативно не урегулирован вопрос о том, будет ли выплачиваться компенсация в том случае, если лицо, закончив обучение и поступив в данный государственный орган, проработало в нём менее трёх лет, либо же менее года проработало в той должности, на которую оно было назначено сразу после обучения. Не регламентирует действующее законодательство вопрос о том, возникает ли у гражданина обязанность по возмещению денежных средств в случае его увольнения по собственному желанию, по инициативе представителя нанимателя. Если такая обязанность возникает, то обязан ли он будет в этом случае в полном ли объёме возместить денежные средства. Полагаем, что требуется устранить пробельность действующего законодательства по перечисленным вопросам.

В частности, если гражданин не полностью исполнил свою обязанность по прохождению службы в государственном органе в течение трёх лет, то считаем, что он обязан будет выплатить материальное возмещение, рассчитываемое по следующей формуле:

$$K_2 = K_1 \times (C_1 - C_2) / C_1,$$

при этом:

- K_1 – общий размер денежной выплаты, которую в соответствии с договором гражданин должен будет возместить, в случае неисполнения условий договора;
- K_2 – размер частичной денежной выплаты, которую в соответствии с договором гражданин должен будет возместить, в случае неполного исполнения условий договора;
- C_1 – срок, в течение которого гражданин должен был проходить гражданскую службу в государственном органе (рассчитывается как количество месяцев);
- C_2 – срок, в течение которого гражданин фактически проходил гражданскую службу в государственном органе (рассчитывается как количество месяцев).

При исчислении размера материального возмещения по предложенной формуле, такой размер будет пропорционально уменьшаться при исполнении гражданином обязанности по прохождении гражданской службы и при окончании установленного срока будет равен нулю. Саму формулу и порядок исчисления по ней материального возмещения предлагаем закрепить нормативно в положении о заключении договора о целевом обучении, что позволит устранить пробелы в регулировании данного вопроса.

Рассмотрение правовых норм, регламентирующих подготовку кадров для гражданской службы, позволяют отметить, что самому процессу подготовки кадров законодателем уделено недостаточно внимания. Лишь указывается на возможность прохождения практики в государственном органе, участие его в различных мероприятиях и согласование тем научных работ. Полагаем для повышения эффективности реализации данного процесса нормативно-правовое регулирование нуждается в дополнении и конкретизации.

Список источников

1. Новикова Н. В. О трудовых признаках договора о целевом обучении // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2019. № 2. С. 34–40.

References

1. Novikova N. V. On the labor legal features of a contract on targeted training. *Electronic supplement to the Russian Legal Journal*. 2019;(2):34–40. (In Russ.)

Информация об авторе

Л. В. Завгородняя – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и служебного права ЮРИУ РАНХиГС.

Information about the author

L. V. Zavgorodnyaya – Cand. Sci. (Jurid.), Associate Professor, Associate Professor at the Department of Administrative and Service Law of the South Russian Institute of Management – Branch of RANEPА.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 25.08.2023; одобрена после рецензирования 05.09.2023; принята к публикации 06.09.2023.

The article was submitted 25.08.2023; approved after reviewing 05.09.2023; accepted for publication 06.09.2023.