

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2306-1340-2018-15-3-346-350

О НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ ДОГОВОРОВ, ЗАКЛЮЧАЕМЫХ С ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ НАУЧНЫХ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ДРУГИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, УЧАСТВУЮЩИХ В СОСТАВАХ КОНКУРСНЫХ И АТТЕСТАЦИОННЫХ КОМИССИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

БАШУРОВ Владимир Борисович*

✉ bashurov_v@mail.ru

Ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия

***Аннотация.** Предметом исследования являются нормы законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации, предусматривающие участие представителей научных, образовательных и иных организаций, являющихся специалистами по вопросам, связанным с государственной гражданской службой Российской Федерации в составах конкурсных, аттестационных комиссий государственных органов. Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в связи с заключением договоров с указанными представителями научного сообщества и иных организаций и оплатой их труда. Автором в рамках статьи уделяется внимание особенностям заимствования частноправовых конструкций в отрасль публичного права при заключении договора, проблемам соответствия данного договора нормативно установленным требованиям для признания сделки действительной. Сформулированы предложения по совершенствованию процедуры привлечения представителей научных, образовательных и иных организаций в составы конкурсных, аттестационных комиссий государственных органов и оплаты их труда.*

***Ключевые слова:** договор, представители научных, образовательных и иных организаций, независимые эксперты, конкурсная, аттестационная комиссии государственных органов, оплата труда.*

About the Invalidity of Contracts Concluded with Representatives of Scientific and Educational Organizations, Other Organizations Participating in the Competition and Attestation Committees of State Bodies of the Russian Federation

Bashurov Vladimir B.**

✉ bashurov_v@mail.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

***Abstract.** The subject of the study is the norms of the Russian legislation on civil service in the Russian Federation providing the participation of representatives of scientific, educational and other organizations who are the state civil service experts and participate in the civil service staff recruitment and evaluation in the Russian Federation. The object of the research is devoted to public relations formed by signing agreements with representatives of the scientific community and other organizations indicating salaries. In the article the author points out the peculiarities of borrowing private legal constructions in the field of public law for signing the agreement. The paper presents the problems of compliance of the agreement with the regulatory requirements in order to recognize the deal. It's formulated the proposals on improving the procedure for recruiting representatives of scientific, educational and other organizations for participating in in the civil service staff recruitment and evaluation, and paying them salaries.*

***Keywords:** contract, representatives of scientific, educational and other organizations, independent experts, competitive, attestation commission of state bodies, remuneration of labor.*

* Доцент кафедры административного и финансового права Омской юридической академии, кандидат юридических наук.

** Docent of the Department of Administrative and Financial Law at Omsk Law Academy, Candidate of Legal Sciences.

В соответствии со ст.ст. 22, 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ в составы конкурсных, аттестационных комиссий, образуемых федеральными государственными органами и государственными органами субъектов Российской Федерации (далее – государственные органы), включаются представители научных, образовательных и иных организаций, являющиеся специалистами по вопросам, связанным с государственной гражданской службой Российской Федерации (далее соответственно – представители образовательных организаций, гражданская служба). Участие данных представителей в составах указанных комиссий осуществляется на возмездной основе.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2005 г. № 509 «О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, образуемых федеральными государственными органами»², а также аналогичными по содержанию нормативными правовыми актами регионального уровня³ предусмотрено, что почасовая оплата труда независимых экспертов – представителей образовательных органи-

заций осуществляется на основе договоров, заключенных с ними государственными органами.

Следует признать, что возможность заключения публичным субъектом подобных соглашений не является новой для российского законодательства⁴. Однако договор как юридический факт должен соответствовать всем нормативно установленным требованиям (условиям) для исключения возможности признания его недействительным. В связи с этим на протяжении более чем 12 лет не теряет своей актуальности ранее не исследованный в административно-правовой науке вопрос о содержании и правовом значении договора, заключаемого с представителями образовательных организаций.

Обобщение правоприменительной практики позволяет отметить, что данный договор представляет собой соглашение гражданско-правового характера о возмездном оказании услуг. Их предмет составляют общественные отношения по осуществлению представителями образовательных организаций полномочий, функций, прав и обязанностей, возлагаемых на членов соответствующих комиссий⁵, оказанию данными представителями экспертных услуг⁶ или услуг по участию в деятельности конкурсных или аттестационных комиссий государственного органа⁷.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 34, ст. 3503.

³ См., напр.: *Об оплате* труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационных и конкурсных комиссий, образуемых исполнительными органами государственной власти Архангельской области и представительств Архангельской области : указ Губернатора Архангел. обл. от 9 апр. 2010 г. № 54-у // Волна. 2010. 20 апр. ; *О порядке* оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационных и конкурсных комиссий, образуемых в органах государственной власти, государственных органах Новосибирской области : постановление Губернатора Новосиб. обл. от 6 окт. 2008 г. № 398 // Сб. норматив. правовых актов исполнит. органов гос. власти Новосиб. обл. 2008. № 4 (4), ч. I, ст. 666 ; *О порядке* оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы конкурсной комиссии для проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы и аттестационной комиссии для проведения аттестации государственных гражданских служащих : указ Губернатора Владимир. обл. от 8 авг. 2007 г. № 19 // Владимир. ведомости. 2007. 15 авг. ; и др.

⁴ См., напр.: *Об опеке* и попечительстве : федер. закон от 24 апр. 2008 г. № 48-ФЗ (в ред. от 31 дек. 2017 г. № 495-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 17, ст. 1755 (см. ч. 2 ст. 16) ; *О приватизации* жилищного фонда в Российской Федерации : закон Рос. Федерации от 4 июля 1991 г. № 1541-1 (в ред. от 20 дек. 2017 г. № 399-ФЗ) // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 28, ст. 959 (см. ст. 7).

⁵ См., напр.: *Об утверждении* примерной формы договора на оказание экспертных услуг : приказ Роснауки от 27 окт. 2005 г. № 162. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» ; *Об утверждении* примерной формы договора на оказание экспертных услуг : приказ ФНС России от 11 дек. 2006 г. № САЭ-3-15/842@. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См., напр.: *Об организации* работы независимых экспертов : распоряжение Управления гос. и муницип. службы Моск. обл. от 13 дек. 2006 г. № 69-Р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» ; *О порядке* оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, образуемых исполнительными органами государственной власти Пензенской области : постановление Правительства Пензен. обл. от 13 июля 2007 г. № 490-пП // Пензен. губерн. ведомости. 2007. 2 авг.

⁷ См., напр.: *О мерах* по реализации Закона Санкт-Петербурга «О порядке оплаты услуг независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, образуемых в государственном органе Санкт-Петербурга» : распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 24 мая 2010 г. № 61-рп // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2010. 27 июля ; *О порядке* оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, образуемых органами государственной власти Республики Марий Эл : постановление Правительства Респ. Марий Эл от 16 дек. 2005 г. № 293 // Собр. законодательства Респ. Марий Эл. 2006. № 1, ч. II, ст. 45 ; *О порядке* оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, образуемых в исполнительных органах государственной власти города Севастополя : постановление Правительства Севастополя от 6 марта 2015 г. № 141-ПП. URL: <http://sevastopol.gov.ru>

Однако в соответствии со ст. 779 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) по договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик – их оплатить. Таким образом, из буквального толкования данной нормы следует, что при возмездном оказании услуг для заказчика важным является деятельность исполнителя в рамках выданного им задания. Договор же, заключаемый с представителем образовательной организации, не связан с выполнением данным представителем какого-либо задания. В противном случае под сомнение ставится сама независимость этого представителя образовательного сообщества, иных организаций, реализующих свои права и обязанности наравне с иными членами конкурсной (аттестационной) комиссии государственного органа в качестве представителя широкой общественности, обеспечивая тем самым открытость гражданской службы. К тому же суть заключаемого гражданско-правового договора состоит в согласовании противоположно направленных волеизъявлений сторон.

Рассматриваемый же договор, напротив, устремлен к достижению одной цели – обеспечению деятельности конкурсной (аттестационной) комиссии государственного органа. Выплачиваемое при этом вознаграждение не является встречным предложением по гражданско-правовой сделке. Его цель – выразить признание государства представителю образовательной организации в обеспечении им открытости и прозрачности системы государственной службы [1, с. 33; 2], реализации конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе и оценки с его участием результатов профессиональной служебной деятельности гражданских служащих⁸ на основе современных управленческих технологий и научных разработок. Цель же участия представителя образовательной организации не материальная выгода, а удовлетворение своих научных, профессиональных интересов посредством преломления и реализации имеющегося научно-практического опыта в деятельности государственных органов.

Представители образовательных организаций призваны не только обеспечить необходимое условие о правомочности конкурсных (аттеста-

ционных) комиссий государственного органа, но и повысить объективность принимаемых данными комиссиями решений. Выступая субъектами общественного контроля за деятельностью государственных органов, они должны способствовать снижению уровня коррупционных рисков на гражданской службе, формированию гражданской службы на истинно профессиональной основе. Такая специфическая деятельность представителей образовательных организаций не может квалифицироваться как услуга.

Заключение рассматриваемого нами договора, как выше указывалось, осуществляется государственным органом с одной стороны и представителем образовательной организации – с другой. Государственный орган при заключении данного соглашения реализует возложенные на него властно-публичные полномочия. Представитель же образовательной организации – полномочия представляемого им лица – научной, образовательной организации, другой организации. При этом данный представитель может от своего имени или от имени представляемого им лица совершить только те действия в отношении представляемого, которые создают для последнего желаемые им правовые последствия. Какие полномочия представляемого лица реализуются в данном случае при заключении договора, чем подтверждаются полномочия представителя образовательной организации с учетом положений, предусмотренных ст. 185 ГК РФ, и с целью создания каких правовых последствий для представляемого, непонятно. К тому же, учитывая, что по договору осуществляется оплата труда представителя образовательной организации, а не выплата вознаграждения представляемому лицу, фактически являющейся стороной договора, данная сделка нарушает интересы представляемого лица и влечет ее недействительность как совершенная представителем образовательной организации от имени представляемого в отношении себя лично (п. 3 ст. 182 ГК РФ).

Стороны договора должны обладать и юридическим равенством. Рассматриваемый договор, как представляется, не отвечает данному требованию, так как права и обязанности представителя образовательной организации реализуются на паритетной основе не по отношению к государственному органу, а применительно к членам конкурсной (аттестационной) комиссии государ-

⁸ *О системе государственной службы Российской Федерации* : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. от 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2063 (см. абз. 5 п. 1 ст. 3, абз. 4 п. 1 ст. 11).

ственного органа. При этом государственный орган, реализуя свои властные полномочия, имеет возможность сформировать иной состав конкурсной (аттестационной) комиссии государственного органа при недолжной лояльности того или иного представителя образовательной организации.

Закрываемый договор не учитывает и воли (волеизъявления) его сторон относительно условий данного соглашения. Государственный орган, как сторона договора, обязуется за счет средств соответствующего бюджета произвести оплату труда представителя образовательной организации в строго установленном размере. Как полагаем, данное условие договора, определяемое в нормативно-правовом порядке и отражаемое в соглашении, не учитывает ни воли представителя образовательной организации и тем более представляемого им лица на осуществление деятельности в составах конкурсных (аттестационных) комиссий государственного органа именно за данное вознаграждение, ни уровень профессиональной компетентности этого представителя в вопросах гражданской службы (например, кандидат или доктор наук, специалист, имеющий практический опыт), с учетом которого почасовая ставка оплаты труда могла бы варьироваться. Соответственно, рассматриваемый договор является формой персонального уведомления представителя образовательной организации о размере выплачиваемого ему вознаграждения за труд.

К тому же, как отмечает Р. О. Халфина, в договор помимо согласования воли двух или нескольких лиц «должны быть включены их взаимные права и обязанности», при этом «права и обязанности, принимаемые на себя каждой из сторон, как правило, различны, но они должны быть взаимно согласованы, должны в своей совокупности дать единый правовой результат» [3, с. 50]. Договор, заключаемый с представителем образовательной организации, не позволяет на согласованных условиях взаимно определить круг прав и обязанностей его сторон, так как они также нормативно зафиксированы. К тому

же определяемая договором оплата труда представителя образовательной организации за счет средств соответствующего бюджета не предполагает возникновения или изменения правоотношений, так как юридическим фактом их возникновения является правовой акт государственного органа об утверждении состава конкурсной (аттестационной) комиссии государственного органа, издаваемый до заключения этого соглашения. Таким образом, заключаемый договор не обладает свойствами юридического факта.

Единственное из условий рассматриваемого договора, как правило, соблюдаемое его сторонами на практике, является форма сделки. Однако заключенный в соответствии со ст. 161 ГК РФ в письменной форме договор ввиду его несоответствия вышеобозначенным нормативно установленным требованиям влечет недействительность данной сделки с момента ее совершения (п. 1 ст. 167 ГК РФ).

Таким образом, рассматриваемый договор является примером ненадлежащего заимствования частнопроводных конструкций в отрасль публичного права, что обуславливает необходимость внесения изменений в законодательство о гражданской службе, предусматривающих привлечение независимых экспертов для формирования конкурсных (аттестационных) комиссий государственного органа на основе их личного представительства в деятельности данных комиссий. При этом законодательно также должны быть определены квалификационные требования, предъявляемые к независимым экспертам, ключевым из которых, на наш взгляд, должно выступать наличие у физического лица свидетельства об аккредитации на осуществление деятельности в качестве независимого эксперта в вопросах, связанных с гражданской службой⁹.

Оплата труда данных экспертов, полагаем, должна производиться не на основании заключенного с ними договора, а на основании правового акта органа по управлению государственной службой. При этом его издание должно основываться на представлении

⁹ Аналогичное требование, например, предусмотрено в отношении независимых экспертов по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов См.: *Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации* : приказ Минюста России от 27 июля 2012 г. № 146 // Рос. газ. 2012. 29 авг.

государственного органа, отражающего место, время начала и окончания участия независимого эксперта в деятельности конкурсной (аттестационной) комиссии данного государственного органа. Выплата вознаграждения независимому эксперту из бюджета соответствующего уровня, как полагаем, должна осуществляться исключительно органом по управлению государственной службой.

Представленный механизм оплаты труда независимых экспертов позволит не только решить обозначенные выше проблемы правовой реализации рассматриваемого договора, но и обеспечить привлечение наиболее профессиональных, объективно независимых экспертов, желающих участвовать и реализовывать свой потенциал в деятельности конкурсных (аттестационных) комиссий государственных органов.

Список литературы

1. Левакин И. В., Шишова Ж. А. Роль независимой экспертизы в противодействии коррупции // Российская юстиция. 2010. № 8. С. 32–36.
2. Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / под ред. Г. Н. Комковой. Саратов : Науч. кн., 2008. 412 с.
3. Халфина Р. О. Значение и сущность договора в советском социалистическом гражданском праве. М. : Изд-во АН СССР, 1952. 239 с.

References

1. Levakin I. V., Shishova Zh. A. Rol' nezavisimoi ekspertizy v protivodeistvii korruptsii [The Role of Independent Expertise in Countering Corruption]. *Rossiiskaya yustitsiya – Russian Justitia*, 2010, no. 8, pp. 32–36.
2. Presnyakov M. V., Channov S. E. *Administrativno-pravovoe regulirovanie sluzhebnykh otnoshenii: teoriya i praktika* [Administrative and Legal Regulation of Official Relations: Theory and Practice]. Saratov, Nauchnaya Kniga Publ., 2008. 412 p.
3. Khalфина R. O. *Znachenie i sushchnost' dogovora v sovetskom sotsialisticheskom grazhdanskom prave* [The Meaning and Essence of the Treaty in Soviet Socialist Civil Law]. Moscow, Academy of Sciences of the USSR Publ., 1952. 239 p.