

УДК 342.9

Д. Б. Миннигулова,
*заведующая кафедрой предпринимательского
и финансового права Башкирской академии
государственной службы и управления при
Президенте Республики Башкортостан,
д. ю. н., доцент (Россия)*

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ КЛАССИФИКАЦИИ ПРАВООТНОШЕНИЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

Аннотация

В статье освещаются основные подходы к структурированию правовых отношений, в которые вступают государственные гражданские служащие в ходе исполнения своих служебных обязанностей. Дана характеристика конституционной, административной, служебно-трудовой и трудовой направленности регулирования правовых отношений государственных гражданских служащих.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, правовой статус государственных гражданских служащих, правовые отношения, возникающие на государственной гражданской службе.

Аңдатпа

Мақалада өздерінің қызметтік міндеттерін орындау барысында мемлекеттік азаматтық қызметшілер болып табылатын құқықтық қатынастарды құрылымдаудың негізгі тәсілдері қаралады. Мемлекеттік азаматтық қызметшілердің құқықтық қатынастарды реттеудің конституциялық, әкімшілік, қызметтік-еңбектік және еңбектің бағыттылығына сипаттама беріледі.

Тірек сөздер: мемлекеттік азаматтық қызмет, мемлекеттік азаматтық қызметшілердің құқықтық мәртебесі, азаматтық қызметте туындайтын құқықтық қатынастар.

Abstract

New major approaches to structuring of legal relations with the participation of civil servants during the fulfillment of their obligations are analyzed. Constitutional, administrative, public service and labor aspects of civil servants' legal relations are characterized.

Key words: civil service, legal status of civil servants, legal relations in civil service.

Государственно-служебные правоотношения, в которые вступают государственные гражданские служащие, характеризуются комплексными свойствами, имеющими различное значение для определения правового статуса государственных гражданских служащих. В зависимости от содержания, формы проявления и субъектного состава правовое регулирование государственной гражданской службы и возникающие правоотношения трактуются в различных концептуальных направлениях. Основными из них являются: государственно-правовая (конституционная), служебно-правовая (административная), служебно-трудовая и трудовая характеристики правового статуса государственных гражданских служащих.

Конституционная характеристика основывается на нормативных положениях Конституции Российской Федерации, Конституциях (Уставах) субъектов Российской Федерации и других конституционно-правовых актах. Исходя из положений Конституции Российской Федерации, правовой статус государственных гражданских служащих опирается на две группы норм, одни из которых непосредственно регулируют специфику государственно-служебных правоотношений, другие распространяются на государственных гражданских служащих как граждан Российской Федерации, наделенных общими правами граждан. К первой группе можно отнести ст. 10, ст. 11, ст. 15, ст. 32, ст. 53 Конституции Российской Федерации [1]; ко второй группе относятся нормы, предусмотренные главой 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина».

Административно-правовой анализ, направленный на выявление системы и организации деятельности исполнительных органов государственной власти, предусматривает отношения власти и подчинения, где государственные гражданские служащие выступают как лица, наделенные властными (административными) функциями. Такая характеристика государственной гражданской службы и статуса государственных гражданских служащих

преобладала в литературе советского периода. Учеными-правоведами административного права при таком подходе основной акцент делался на служение этих лиц государству через структурные государственные образования.

На основе традиционной административно-правовой концепции, которая имела преобладающее значение, утверждалось, что «государственная служба в целом и все ее разновидности не только могут, но и, в первую очередь, должны исследоваться именно в рамках административного права, т. к. нормы данной отрасли уже сейчас превалируют при регулировании отношений на государственной службе». При этом делался однозначный вывод о том, что «современной России нужна государственная служба, которая «должна быть построена по жесткой иерархии и централизации, отказе от любых контрактов и иных договорных отношений на государственной службе» [2, с. 37–38].

Административная реформа и новое законодательство о государственной гражданской службе не восприняли такой чисто административный подход в регулировании правоотношений, возникающих на государственной гражданской службе. Так служебный контракт стал обязательным правовым основанием для поступления на государственную гражданскую службу, ее прохождения и конкретизации условий труда государственных гражданских служащих.

Недостаток административно-правовой концепции, по нашему мнению, состоит в том, что правовые связи государственных гражданских служащих строятся по упрощенной схеме в виде вертикально государственно-служебных отношений: руководитель государственного органа, начальник структурного подразделения (отдела, управления, департамента), государственный гражданский служащий – гражданин. При этом не учитывается, что на каждом уровне имеются свои особенности, возникают особые правоотношения – отношения власти и подчинения, которые обладают как административными, так и трудовыми свойствами.

Служебно-правовая характеристика правового статуса государственного гражданского служащего, пришедшая на смену административной характеристике государственной гражданской службы, рассматривает государственных гражданских служащих не только как чиновников, наделенных государственной властью и проводящих волю государства, но и как особую категорию лиц, обладающих определенными служебными правами и обязанностями. Главное внимание в этом направлении акцентируется на социально-политической роли государственных гражданских служащих как чиновников, осуществляющих функции государственного управления соответствующими сферами общественной жизни. Такая характеристика государственной гражданской службы тесно связана, а чаще всего полностью совпадает с административно-правовым освещением правоотношений государственных гражданских служащих. Основное внимание в ней сосредотачивается на отношениях соподчиненности государственных гражданских служащих, полномочиях различных органов исполнительной власти. При этом нередко достаточно аргументированно делается вывод о том, что происходит формирование «особого массива правовых норм, регулирующих государственно-служебные отношения, в отдельную отрасль или подотрасль права, которая имеет свое содержание, предмет и методы» [3, с. 162]. Такой отраслью (подотраслью), по мнению сторонников формирования новой отрасли (подотрасли) права, является служебное право, основополагающим понятием которого должно стать государственно-служебное правоотношение, под которым понимается государственно-правовое отношение службы и верности государственного (муниципального) служащего, поступающего на службу.

Сложность выявления структуры, вида и классификации правоотношений, возникающих на государственной гражданской службе, состоит в межотраслевом свойстве правоотношений, возникающих на государственной гражданской службе, которые опираются на различные отрасли права, имеющие свой предмет и метод правового регулирования. В связи с этим обоснованно утверждается, что развитие нормативно-правовой базы государственной гражданской службы делает особенно важным введение новых комплексных отраслей права и (или) законодательства. Большое значение при этом имеет наметившаяся интеграция норм конституционного, административного и трудового права в комплекс норм служебного права.

Служебно-трудовая характеристика правового статуса государственных гражданских служащих, получившая сравнительно недавно свое развитие, определяющее значение

придает правовому положению государственных гражданских служащих не только как лиц, выполняющих государственную службу на основе конкретных служебных обязанностей, но и их объективную связь с трудовой деятельностью. В данном случае обоснованно обращается внимание на сложный характер правовых связей государственных гражданских служащих, которые, с одной стороны, выполняют властно-управленческие функции (государственные гражданские служащие выступают здесь как чиновники). С другой стороны, они являются лицами наемного труда, т. е. выполняют определенный вид трудовой деятельности (трудовую функцию) и, следовательно, государственные гражданские служащие являются работниками наемного труда.

По справедливому утверждению, имеющему место в литературе, в настоящее время в мире сосуществуют две тенденции в развитии государственной гражданской службы как государственно-правового института. Одна связана с подчеркнутым публично-правовым статусом государственной гражданской службы, обособлением государственных гражданских служащих от других категорий работников наемного (несамостоятельного) труда. Другая тенденция, особо проявившаяся в последние 50 лет в развитых странах с рыночной экономикой, заключается, напротив, в распространении на государственных гражданских служащих норм и гарантий, содержащихся в трудовом праве, в усилении коллективно-договорного начала, в отказе от принципа одностороннего установления условий труда государством, в признании его обычным работодателем, а отношений по осуществлению государственными гражданскими служащими профессиональной деятельности на государственной гражданской службе – трудовыми отношениями, отношениями найма [4, с. 7].

Такая характеристика правового статуса государственных гражданских служащих разделяется не всеми авторами. Иного взгляда придерживаются А. А. Гришковец, В. Л. Вагина и др. При этом чаще всего отрицается возможность существования на государственной гражданской службе трудовых отношений. Так, В. Л. Вагина, анализируя оплату труда гражданских служащих, утверждает, что «в системе государственной гражданской службы действует не трудовая, а административно-трудовая модель» [5, с. 5]. При этом в доказательство такого утверждения делается отсылка не на служебное законодательство, а на административно-концептуальное утверждение А. А. Гришкова, который последовательно придерживается административной модели государственной гражданской службы. Он, в частности, утверждает, что «Будущее правового регулирования государственной службы видится не в субсидиарном заимствовании норм различных отраслей права, а в переходе на регулирование государственной службы исключительно нормами специального административного законодательства» [2, с. 38]. Такое утверждение, во-первых, почти полностью отрицает, что государственная гражданская служба имеет административно-трудовые свойства; во-вторых, приведенное утверждение сделано на основе прежнего законодательства о государственной службе [6], т. е. до принятия Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 года [7]; в-третьих, отсутствует нормативно-правовое подтверждение предлагаемого вывода; в-четвертых, нормативные источники, как ранее существующие, так и новые, говорят чаще о «труде» и о «службе» как равнозначных категориях.

Анализ различных взглядов на правовой статус государственных гражданских служащих позволяет сформулировать выводы, имеющие существенное значение для определения оснований построения и различных моделей развития государственной гражданской службы.

Во-первых, имеющие место в научной литературе крайние подходы к классификации и характеристике особенностей правоотношений государственных гражданских служащих (административно-служебное и трудовое) небезуспешно объединяются в понятие служебно-трудовые отношения, получившее в последнее время широкое распространение. Однако на первый взгляд универсальная концепция такого подхода является компромиссной и имеет, по крайней мере, две нерешенных проблемы: первое – нивелируются границы между различными отраслями права (в данном случае административным и трудовым правом); второе – служебно-трудовые отношения объединяют два совершенно самостоятельных вида правоотношений, обусловленных различными сферами проявления служебных отношений.

Специфику правоотношений на государственной гражданской службе, по нашему мнению, следует дифференцировать в зависимости от сферы ее проявления на служебные

и трудовые отношения. При этом служебные отношения проявляются по отношению к внешним субъектам (управленческая деятельность, наличие властных полномочий). Трудовые отношения возникают по отношению к государственному органу (представителю нанимателя – руководителю государственного органа) и по отношению к другим государственным гражданским служащим и работникам, входящим в штат государственного органа.

Во-вторых, государственные гражданские служащие находятся как в служебных (административных), так и в трудовых отношениях. При этом служебные отношения осуществляются в процессе выполнения служебных обязанностей в связи с оказанием государственных услуг. Они направлены на отношения с внешними субъектами (гражданами, государственными органами, учреждениями, организациями). Особенность этих отношений состоит в том, что они дают возможность осуществлять государственно-управленческое воздействие на соответствующую область общественных отношений. Наличие административно-служебных полномочий проявляется в подчинении внешних субъектов. Эти внешние правоотношения характеризуются публичным характером. Государственный гражданский служащий в данном случае реализует властные полномочия от имени государственного органа (государства). Он осуществляет властные функции исполнительно-распорядительной деятельности. Правовым источником таких отношений являются административно-правовые акты, наделяющие государственный орган определенными государственно-властными и принудительными полномочиями. В данном случае особое влияние на развитие и становление государственной гражданской службы оказывают нормы административного права. С его помощью регулируются отношения, возникающие в ходе формирования и функционирования государственного аппарата, соподчиненность государственных органов, осуществление государственного управления.

Трудовые отношения государственных гражданских служащих, определяющие правовой статус последних (служебные права и обязанности), проявляются одновременно как в правовых отношениях с руководителем государственного органа (представителем нанимателя), так они имеют место и в отношениях государственных гражданских служащих, находящихся в штате данного государственного органа. Эти отношения всегда являются внутренними, и они в основном характеризуются элементами частного права (заключение служебного контракта, индивидуализация условий службы (служебных прав и обязанностей), широкое применение норм трудового законодательства, подчинение правилам внутреннего служебного распорядка.

В данных отношениях государственный гражданский служащий выступает как служащий наемного труда и в этом смысле обладает общими трудовыми правами, предусмотренными для всех категорий работников, осуществляющих свою деятельность на основе трудового соглашения (найма). Хотя наименование (нормативно-правовая терминология) может быть самым различным (служебный контракт, служебные отношения, служебные права, служебные обязанности, служебные споры и т. д.), содержанием их всегда является определенный труд, специфика которого проявляется в любой сфере общественно полезной деятельности, а в содержании государственно-служебных отношений они обладают властными, но не всегда административными функциями.

В-третьих, убедительной и, на первый взгляд, достаточно аргументированной является концепция служебно-трудовых (служебных трудовых) правоотношений государственных гражданских служащих, которая соответствует современному законодательству о государственной гражданской службе. Такой подход устраняет крайние взгляды (административную или трудовую характеристики правоотношений на государственной гражданской службе) и дает возможность всесторонне выявить правовое положение государственных гражданских служащих. Выделение служебных трудовых отношений начинает преобладать в научных исследованиях в сфере государственной гражданской службы [4, с. 7], [5, с. 5]. Однако дифференциация государственно-служебных правоотношений государственных гражданских служащих не всегда осуществляется последовательно.

Анализируя общую структуру общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования гражданской службы, в научных исследованиях предлагается дифференцировать эти отношения по характеру их содержания. В частности, Гусев А. В. считает возможным подразделять эти отношения на две основные группы: служебные

и организационные. В свою очередь, служебные отношения указанным автором подразделяются на три вида: государственно-служебное, служебное трудовое и служебное социальное. Государственно-служебное правоотношение предлагается понимать в качестве относительно стабильной публично-правовой связи – состояния между государством (государственным нанимателем) и гражданином, реализовавшим конституционное право равного доступа к государственной службе и состоящим на государственной гражданской службе. Возникая на основе акта назначения на должность (значение которого заключается в допуске гражданина, отвечающего законодательно установленным требованиям, к гражданской службе), государственно-служебное правоотношение продолжает существовать на протяжении всей последующей служебной карьеры, независимо от вида и места прохождения службы, занимаемой должности, присвоенного классного чина или звания, нахождения в кадровом резерве, приостановления службы и т. п. При прекращении службы (выходе служащего в отставку) за ним сохраняется присвоенный классный чин (звание, ранг) могут действовать отдельные обязательства, касающиеся его поведения, то есть некоторые элементы государственно-служебного правоотношения продолжают существовать.

Совершенно справедливо утверждается, что служебное трудовое правоотношение представляет собой разновидность отношений по поводу использования наемного труда, которое возникает на основе сложного юридического состава, элементами которого являются конкурс на замещение вакантной должности или на включение в кадровый резерв, назначение на должность и заключение служебного контракта, складывается между гражданским служащим и уполномоченным государством должностным лицом (представителем нанимателя) в связи с поступлением гражданина на службу, по поводу определения (изменения) условий служебного контракта и прохождения службы, а также в связи с расторжением служебного контракта и увольнением со службы. В сравнении с государственно-служебным, служебное трудовое правоотношение более мобильно, поскольку каждый раз возникает вновь, изменяется или прекращается с заключением, изменением либо прекращением служебного контракта [8, с. 19, 23–28].

В-четвертых, динамика дальнейшего регулирования правового положения (статуса) государственных гражданских служащих и, соответственно, преобладание публично-правовых или частноправовых элементов в рассматриваемых (служебных) правоотношениях во многом зависит от направлений развития правовых связей государственных гражданских служащих с государством (государственными органами) и гражданским обществом. В период обострения и усложнения задач, стоящих перед государственным аппаратом (чрезвычайные события, кризис экономики, рост преступности, общественные коллизии, коррупция, борьба с терроризмом, военные действия) объективно возрастает усиление акцента на служебных отношениях, в которых преобладают элементы публичного права государственных гражданских служащих.

В более динамично развивающемся обществе происходит расширение частноправовых элементов в регулировании правового положения (статуса) государственных гражданских служащих, которое проявляется в более последовательном применении норм трудового законодательства (трудового права). При этом неизбежно происходит выравнивание правового статуса государственных гражданских служащих с правовым положением иных категорий работников наемного труда, и одновременно сохраняются особенности правоотношений (служебных прав и обязанностей), предусмотренных законодательством о государственной гражданской службе.

Наиболее приемлемым на современном этапе развития правоотношений государственных гражданских служащих, по нашему мнению, является не объединение служебно-трудовых правоотношений, а дифференциация этих отношений на служебные и трудовые. При этом трудовые отношения следует рассматривать как содержание служебных правоотношений, а служебные отношения выступают формой проявления трудовых отношений. Трудовые отношения являются внутренними отношениями, складывающимися между представителем нанимателя и государственным гражданским служащим. Они находятся, как правило, за пределами интересов внешних субъектов (граждан, юридических лиц, государственных органов), а служебные отношения являются внешними и находятся или должны постоянно находиться под системным контролем государства и гражданского

общества, поскольку такие отношения почти всегда являются судьбоносными для решения задач государственного управления.

Таким образом, различные концептуальные подходы (конституционный, административный, трудовой) и всесторонний анализ правоотношений на государственной гражданской службе во многом определяют направление развития государственной гражданской службы, объективная характеристика которой и оптимальное правовое регулирование особенностей труда государственных гражданских служащих во многом влияют на совершенствование служебного законодательства и, соответственно, повышение результативности государственной гражданской службы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок от 30 декабря 2008 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.
- 2 Гришковец А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учеб. курс / А. А. Гришковец. – М.: Дело и Сервис, 2003. – 464 с.
- 3 Стариков Ю. Н. Служебное право / Ю. Н. Стариков. – М.: БЕК, 1996. – 698 с.
- 4 Правовое регулирование труда и социальной защиты государственных служащих субъектов Российской Федерации. – Екатеринбург: УрАГС, 1998. – 128 с.
- 5 Вагина Л. В. Оплата труда: государственная гражданская служба: моногр. / Л. В. Вагина. – М.: РАГС, 2008. – 212 с.
- 6 Об основах государственной службы Российской Федерации: федеральный закон № 119-ФЗ от 31.07.1995 (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 31. – Ст. 2990.
- 7 О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Рос. газ. – 2004. – 31 июля.
- 8 Гусев А. В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. В. Гусев. – Екатеринбург: УРАГС, 2009. – 49 с.