

ИЗ ФОНДОВ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БИБЛИОТЕКИ

Калашник, Наталья Ивановна

1. Правовое регулирование трудовых отношений
государственных служащих исполнительных органов
власти субъектов Федерации

1.1. Российская государственная Библиотека

Калашник, Наталья Ивановна

Правовое регулирование трудовых отношений государственных служащих исполнительных органов власти субъектов Федерации
[Электронный ресурс]: Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 .—М.: РГБ, 2003 (Из фондов Российской Государственной Библиотеки)

Государство и право. Юридические науки --
Трудовое право -- Российская Федерация --
Правовое регулирование труда государственных
служащих. Трудовое право; право
социального обеспечения

Полный текст:

<http://diss.rsl.ru/diss/03/0812/030812050.pdf>

Текст воспроизводится по экземпляру,
находящемуся в фонде РГБ:

Калашник, Наталья Ивановна

Правовое регулирование трудовых отношений
государственных служащих исполнительных
органов власти субъектов Федерации

Томск 2003

Российская государственная Библиотека, 2003
эод (электронный текст).

61 : 04-12/469

ОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи



Калашник Наталья Ивановна

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ
ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

12.00.05 - трудовое право; право социального обеспечения

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научные руководители:
д-р юрид. наук, профессор

В. Н. Скobelkin,

канд. юрид. наук, доцент
Н.И. Дивеева

Омск 2003

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
1. Государственная служба и государственный служащий (общая характеристика)	
1.1. Понятие и виды государственной службы	12
1.2. Правовой статус государственного служащего	36
1.3. Законодательство о государственной службе (краткий очерк)	58
2. Трудовые правоотношения государственных служащих	
2.1. Понятие трудового правоотношения государственного служащего	80
2.2. Субъекты и содержание трудовых правоотношений государственных служащих	102
2.3. Основания возникновения, изменения и прекращения трудовых правоотношений государственных служащих	135
Заключение	160
Литература	162

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы.

Государственная служба представляет собой комплексный правовой институт. Его место в системе права вызывает различные дискуссии. В частности, длительное время проблемным остается вопрос о разграничении сфер регулирования административного и трудового права в институте государственной службы. Существуют различные точки зрения на данную проблему. Одни (Ю.Н. Старилов¹ и др.) утверждают, что с развитием законодательства о государственной службе специальные нормативные акты будут устанавливать положения, аналогичные содержащимся в трудовом праве. Поэтому целесообразно вывести государственных служащих из-под действия норм трудового права. Приверженцы этой позиции есть и среди ученых-трудовиков (С.П. Маврин²).

Другие (например, Д.Н. Бахрах³) считают, что нормы трудового права могут использоваться лишь тогда, когда соответствующие вопросы не регулируются административно-правовым институтом государственной службы.

Согласно третьей точке зрения, которую, в частности, поддерживает В.М. Манохин⁴, административно-правовые нормы и нормы трудового законодательства регламентируют статус служащего в комплексе, но каждая имеет свой предмет. Трудовое право регулирует те отношения, которые обеспечивают служащему выполнение его должностных полномочий. К сфере административного права относится регулирование содержания этих полномочий.

Принятие Трудового Кодекса Российской Федерации, по нашему мнению, не способствовало разрешению спора. Дело в том, что Федеральный за-

¹ См.: Старилов Ю.Н. Институт государственной службы: содержание и структура // Государство и право. 1996. № 5. С. 21.

² См.: Проблемы, концепции и разработки нового Трудового кодекса РФ: Материалы конференции // Государство и право. 2000. № 10. С. 59.

³ См.: Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург, 1995. С. 14.

⁴ См.: Манохин В.М. Нужны основы законодательства о службе Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 9. С. 9.

кон от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации»¹, а вслед за ним и Трудовой Кодекс РФ, оговаривают особый порядок распространения на государственных служащих норм трудового права, позволяющий отнести их трудовые отношения к предмету данной отрасли. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации»² оставил в силе указанное положение. Однако наличие формальных оснований для включения трудовых отношений государственных служащих в предмет трудового права не снимает вопрос о целесообразности этого включения.

Во-первых, в силу специфики трудовой функции применение общих норм трудового права к регламентации деятельности государственных служащих настолько незначительно, что позволяет определять этих лиц как специальных субъектов при рассмотрении многих институтов трудового права.

Во-вторых, причисление того или иного вида отношений к предмету отрасли влечет за собой использование соответствующих приемов регламентации. В рыночных условиях хозяйствования определяющим в методе трудового права становится договорный способ. Публично-правовая значимость трудовой функции государственных служащих обусловила наличие специфического, по сравнению с общепринятым в трудовом праве, набора правовых средств регулирования трудовых отношений этих лиц. Используемые законодателем правовые средства ограничивают договорный порядок определения юридического статуса государственных служащих как субъектов трудовых правоотношений.

В силу указанного, проблема целесообразности включения трудовых отношений государственных служащих в предмет трудового права рассматривается нами как актуальная.

Понятие «государственные служащие» объединяет граждан, осуществляющих служебную деятельность различного вида. При исследовании осо-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации (далее сокращенно – СЗ РФ). 1995. № 31. Ст. 2990; 1999. № 8. Ст. 974; 2000. № 46. Ст. 4537.

² СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

бенностей регулирования трудовых правоотношений лиц, состоящих на государственной службе, мы ограничились, в основном, государственными служащими государственной службы исполнительных органов власти субъектов федерации.

Тождественность статусно-функционального положения государственных и муниципальных служащих, использование аналогичных приемов в регламентации трудовых правоотношений этих работников в настоящее время, а также стремление государства обеспечить единый подход к правовому регулированию и организации государственной и муниципальной служб в будущем¹ обусловили исследование в рамках данной работы и особенностей регулирования трудовых правоотношений муниципальных служащих исполнительных органов местного самоуправления.

Изучение специфики регулирования трудовых правоотношений государственных, муниципальных служащих осуществляется с позиции системного подхода. Думается, что данный способ рассмотрения более всего способствует выявлению эффективности правового воздействия на те или иные общественные отношения. В условиях усиления роли локальной и индивидуальной регламентации трудовых отношений он представляется перспективным.

Общественные отношения, составляющие предмет трудового права (трудовые и иные непосредственно связанные с ними), обуславливают существование трудовых правоотношений. Тема диссертационного исследования ограничивает интерес правовыми отношениями, которые имеют место в силу существования трудовых отношений. В данной работе они определяются как собственно трудовые.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» / СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4664.

Объект исследования – трудовые правоотношения. Предмет исследования – трудовые правоотношения государственных служащих исполнительных органов власти субъектов федерации.

Цель и задачи исследования.

Целью настоящей работы является выявление особенностей правового регулирования трудовых отношений государственных служащих исполнительных органов власти субъектов федерации.

Достижение этой цели потребовало решения следующих задач:

- 1) Проанализировать определения понятий «государственная служба», «муниципальная служба», «государственный служащий», «муниципальный служащий»; сопоставить указанные понятия, выявить степень тождественности и различия.
- 2) Изучить правовой статус государственных и муниципальных служащих.
- 3) Дать краткий исторический очерк развития законодательства о государственной службе.
- 4) Исследовать теории единого трудового правоотношения и множественности трудовых правоотношений.
- 5) Определить понятие «собственно трудовое правоотношение».
- 6) Доказать наличие существования трудовых отношений государственных служащих, определить понятие «собственно трудовое правоотношение государственного служащего».
- 7) Конкретизировать понятие «работодатель» для государственного, муниципального служащих.
- 8) Исследовать содержание собственно трудовых правоотношений государственных, муниципальных служащих; определить возможности коллективно- и индивидуально-договорного регулирования трудовых отношений указанных лиц.

9) Рассмотреть отдельные юридические факты, с которыми связано возникновение, изменение и прекращение собственно трудовых правоотношений государственных, муниципальных служащих; выявить их особенности.

Методологическая основа исследования.

Для решения поставленных задач были использованы общенаучные методы (индукция, анализ и синтез, сравнение, аналогия, абстрагирование), а также частно-научные методы исследования (сравнительно-правовой, исторический, формально-юридический).

Теоретическую основу исследования составили труды ученых по общей теории права, в частности, С.С. Алексеева, А.Б. Венгерова, Ю.И. Гречесова, С.А. Комарова, М.Н. Марченко, Ю.К. Толстого и др.; работы представителей науки трудового, административного и муниципального права: Н.Г. Александрова, К.Н. Гусова, Л.Я. Гинцбурга, С.А. Иванова, М.П. Карпушкина, Ф.М. Левиант, Р.З. Лившица, Ю.П. Орловского, А.И. Процевского, В.Н. Скobelкина, О.В. Смирнова, Л.А. Сыроватской, В.Н. Толкуновой, Е.Б. Хохлова, А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, В.А. Воробьева, А.А. Кармолянского, Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, В.М. Манохина, А.Ф. Ноздрачева, Д.М. Овсянко, Ю.Н. Старилова, Е.С. Шугриной и др. Привлекалась литература по философии и отечественной истории.

Нормативную основу исследования составили: Конституция Российской Федерации, законы РФ, акты Президента, Правительства РФ, нормативно-правовые акты субъектов РФ, муниципальных образований, практика Верховного Суда РФ.

Научная новизна исследования заключается в том, что оно является первой попыткой рассмотрения особенностей правового регулирования трудовых отношений государственных служащих с учетом положений Федераль-

ного закона от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации».

В работе сделан вывод о существовании трудовых отношений государственных служащих как специальных субъектов трудового права. Определено, что контрагентами указанных лиц в собственно трудовых правоотношениях являются государственный орган, его коллективные и индивидуальные органы. В диссертации рассмотрение собственно трудовых правоотношений осуществляется с позиций системного подхода, на основании которого автором предпринята попытка доказать отсутствие непреодолимых противоречий между теориями единого трудового правоотношения и множественности трудовых правоотношений. Устанавливается, что использование системного подхода способствует выбору оптимальных средств регламентации рассматриваемых отношений. Выявляется ограничение договорного определения содержания собственно трудовых правоотношений государственных служащих.

Анализ действующей нормативной базы, регламентирующей государственную службу, свидетельствует об ориентации законодателя на дореволюционный вариант формирования этого института, когда государственные служащие рассматривались не как наемные работники, а исключительно как проводники государственной политики. Этот факт позволяет предположить, что в условиях реформирования государственной службы особенности трудовых отношений государственных служащих будут рассматриваться как достаточные для исключения данных отношений из предмета трудового права.

Посредством сравнительного анализа законодательства о государственной и муниципальной службах (федерального и регионального уровней) установлена тождественность подходов к регламентации деятельности соответствующих служащих.

Положения, выносимые на защиту.

1) Вопрос о существовании трудовых отношений государственных служащих является дискуссионным. Анализ нормативной базы и практических аспектов деятельности показывает, что административное право регламентирует отношения государственных служащих с третьими лицами по поводу реализации должностных (властных) полномочий. Отношения данных субъектов внутри государственного органа, имеющие место в силу применения их труда, регулируются трудовым правом.

2) Изучение позиций представителей теории единого трудового правоотношения и множественности трудовых правоотношений позволяет утверждать, что данные теории представляют собой различные подходы к осмыслению процесса взаимодействия работника и работодателя. Представление индивидуального трудового правоотношения как единого (целостного) образования элементарных правоотношений создает общее представление о контактах работодателя и работника. Единое трудовое правоотношение является идеальной конструкцией, демонстрирующей модель отношений между указанными субъектами. Теория множественности трудовых правоотношений предлагает более точную картину реальных взаимодействий работодателя и работника.

3) Рассмотрение трудовых правоотношений как системы представляет особый интерес для определения оптимальных средств регулирования, что является актуальным в связи с расширением сферы договорного регулирования процесса труда и переноса акцента в регламентации отношений работодателя и работника на локальный и индивидуальный уровни.

4) Распространение на государственных служащих норм трудового законодательства требует конкретизации субъекта, выступающего в качестве работодателя. При отсутствии легального разрешения этого вопроса работодателем государственного служащего следует считать государственный орган.

5) Исследование субъектного состава собственно трудовых правоотношений государственных служащих с позиции системного подхода позволяет определить государственный орган как первичный субъект данных правоотношений, а его коллективные и индивидуальные органы (руководители государственного органа и его структурных подразделений, кадровая служба, аттестационная комиссия и др.) вторичными субъектами (правосубъектность последних опосредована включением в государственный орган).

6) Изучение возможностей договорного определения содержания собственно трудовых правоотношений государственных служащих выявляет незначительный круг вопросов, устанавливаемых по соглашению сторон рассматриваемых правоотношений, по сравнению с другими работниками.

7) Анализ законодательных положений позволяет сделать вывод, что для возникновения изучаемых правоотношений необходим сложный юридический состав, обязательным элементом которого является ныне контракт (ранее – трудовой договор). Возникновение рассматриваемого вида правовых отношений только из факта заключения контракта (трудового договора) законодательством не предусмотрено.

8) Особенность правового обеспечения государственной и муниципальной служб состоит в аналогичном подходе законодателя к регламентации деятельности государственных и муниципальных служащих. В частности, это выражается в тождественности к определению основных категорий соответствующих институтов («государственная служба» – «муниципальная служба», «государственный служащий» – «муниципальный служащий»), правового статуса государственного и муниципального служащих, оснований возникновения, изменения и прекращения правовых отношений.

9) Субъектный состав собственно трудовых правоотношений государственных служащих, наличие особенностей возникновения, изменения, прекращения, определения содержания ставят вопрос о целесообразности их включения в предмет трудового права. Существующая специфика трудовой функции и связанные с этим особенности правового регулирования деятель-

ности государственных служащих, а также имеющая место тенденция к регламентации труда этих работников специальными нормативными актами, являются предпосылками для исключения трудовых отношений рассматриваемых субъектов из предмета трудового права.

Практическая значимость результатов исследования.

Предложенные в диссертации теоретические выводы и предложения развивают и дополняют отдельные положения науки трудового права и могут быть использованы в учебном курсе «Трудовое право России», спецкурсе «Регулирование трудовых правоотношений государственных служащих», при подготовке учебных пособий для студентов специализированных учебных заведений, а также в правотворческой деятельности при определении средств правового регулирования трудовых отношений.

Апробация результатов исследования.

Работа подготовлена на кафедре трудового права Омского государственного университета. Вопросы диссертационного исследования нашли отражение в пяти публикациях. Отдельные результаты исследования были представлены на научно-практических конференциях, проводимых Алтайским государственным университетом (2000, 2002 гг.), Томским государственным университетом (2003 г.).

Структура работы обусловлена целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих 6 параграфов, заключения, списка литературы.

1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЛУЖАЩИЙ (ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА)

1.1. Понятие и виды государственной службы

Успешное проведение экономических реформ и строительство демократического государства, имеющие своей целью повышение качества жизни граждан, во многом зависят от наличия работоспособной, четко организованной, законодательно обеспеченной государственной службы. В этой связи «формирование современной и эффективной государственной службы Российской Федерации относится к приоритетным направлениям преобразований, происходящих в административно-политической сфере»¹.

Понятие, основные черты, задачи и функции государственной службы можно определить, лишь раскрывая взаимосвязи государственной службы с задачами, функциями, формами деятельности государства².

Государство решает стоящие перед ним задачи по управлению обществом через выполнение своих функций. «Задача – это то, что требует разрешения, а функция – круг деятельности, направленной на такое разрешение»³. «В задачах государства определяются его социальное назначение, историческая миссия в тот или иной исторический период... функции государства представляют собой средство реализации, выполнение его задач»⁴. В теории государства под функциями государства понимаются «основные направления его деятельности, выражающие сущность и социальное назначение, цели и задачи государства по управлению обществом в присущих ему формах и присущими ему методами»⁵. Основными функциями государства являются

¹ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 17.

² См.: Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 5.

³ Теория государства и права: Учебное пособие. Екатеринбург, 1994. Ч. 1. С. 46.

⁴ Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2000. Т. 1. С. 199.

⁵ Теория государства и права: Учебное пособие. Екатеринбург, 1994. Ч. 1. С. 44.

управленческо-обеспечительная и охранительная¹. Управленческо-обеспечительная функция государственной службы занимается планированием, подготовкой и принятием решений, реализацией исполнения, координацией, информированием, контролем, стимулированием, прогнозированием. Кроме того, она регулирует от имени государства отношения в сфере труда, образования, безопасности и по другим вопросам. Охранительная функция имеет своим назначением воспрепятствование совершению противоправных действий и включает в себя: охрану прав человека, существующих форм собственности, природы и окружающей среды.

Функции государства и государственная служба тесно связаны между собой. В силу того, что государственная служба создается для выполнения функций государства, последним в этой связи принадлежит определяющая роль. Государственная служба вынуждена подстраиваться к изменяющимся функциям государства. Если в обществе преобладают функции, вытекающие из классовых интересов, то главенствующую роль в государственном аппарате получают органы насилия и принуждения. Демократизация общества, государства также меняет направленность функций последнего, на первый план в деятельности государственных органов выходит решение общесоциальных проблем, достижение социальной справедливости. Если исходить из того, что государственные органы посредством деятельности кадрового состава осуществляют функцию управления, то можно сделать вывод, что государственная служба играет в обществе роль аппарата управления, необходимого власти для осуществления государственных функций.

Государственная служба находится в прямой зависимости от политического режима. «Политический режим – содержание власти, выраженное в средствах и способах властования, в ее характере – демократическом или недемократическом»². В силу того, что государственная служба является проводником идей государственной власти, каждое государство создает та-

¹ См.: Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1994. С. 14.

² Там же. С. 35.

кие основы организации государственной службы, которые бы соответствовали сущности данного государства и способствовали его укреплению и развитию. Изменение политического режима неизменно влечет за собой и изменение в содержании, организации и функционировании законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, учитывая их специфику (структуру, приоритеты и ограничения).

Традиционно в литературе выделяют два основных вида политических режимов: демократический и недемократический. Первый является признаком демократического правового государства, сущность которого заключается в решении общесоциальных проблем. Демократический режим предполагает порядок и организацию общественной жизни посредством правовых, экономических и духовных методов, закрепляет за гражданами широкие права и свободы, возможность участвовать в управлении делами государства и общества. Государственная служба в условиях правового государства призвана служить народу, той политической системе, которая народом создана. В демократическом государстве «полное развитие получают органы и учреждения конструктивно-созидательного характера»¹, а государственная служба является важным фактором осуществления экономических и политических преобразований. Деятельность государственных служащих реализуется на основании закона и под контролем гражданского общества. Сущность недемократического режима заключается в подавлении. Поэтому для него характерно сокращение сферы свободы личности, ликвидация или уменьшение системы прав и свобод граждан, увеличение и ужесточение репрессивных мер в отношении инакомыслящих. Такая политика проводится посредством деятельности исполнительно-распорядительных и карательных органов. Государственная служба в таких государствах осуществляет свою деятельность в интересах либо правящего класса, либо группы людей, стоящих у власти. Являясь проводником идей государства, она становится неконтролируемой

¹ Теория государства и права: Учебное пособие. Екатеринбург, 1994. Ч. 1. С. 27.

обществом и возвышается над ним. Таким образом, государственная служба выступает носителем либо общих, либо классовых интересов и функционирует под неизбежным воздействием определенных политических сил, а это ведет к отражению в деятельности государственных служащих различных политических противоречий. Значит, государственная служба, будучи орудием осуществления политической власти, отражает в себе различные тенденции общественного развития.

До начала реформы государственной службы в действовавшем законодательстве не было четкого определения ее понятия. В юридической литературе в это понятие вкладывался различный смысл. Так, А. В. Воробьев определяет государственную службу как «социальную деятельность служащих, осуществляющую ими профессионально в составе государственного аппарата, а также в подчиненных ему организациях, предприятиях и учреждениях, в целях создания хозяйственно-производственных, социально-культурных и административно-политических предпосылок, необходимых для функционирования и развития общества»¹. Д. Н. Овсянко характеризует государственную службу как «выполнение служащими государственных организаций (органов, предприятий, учреждений и т. д.) трудовой деятельности, предусмотренной занимаемыми должностями, направленной на осуществление задач и функций Советского государства и оплачиваемой им»². В.М. Манохин предлагает следующее определение: государственная служба – это одна из сторон (частей) деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов и других государственных организаций, а также сама деятельность этого личного состава – государственных служащих по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства³. Л. М. Колодкин определяет ее как «вид социальной деятельности, которая состоит в выполнении государственных служебных обязанностей (функций) лицами, занимающими по выборам или на-

¹ Воробьев В.А. Советская государственная служба. Ростов н/Д, 1986. С. 10.

² Овсянко Д.М. Советская государственная служба. М., 1987. С. 5-6.

³ См.: Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 5-14.

значению постоянную или временную должность в государственном аппарате, на предприятии, в учреждении, организации»¹. Д. Н. Бахрах под государственной службой понимает «профессиональное осуществление по поручению государства общественно полезной деятельности лицами, занимающими должности в государственных организациях»².

Анализ указанных выше и ряда других определений позволяет выделить следующие общие аспекты:

- 1) под государственной службой понималась деятельность государственных служащих (выполнение должностных обязанностей);
- 2) государственная служба определялась как деятельность в государственных органах, организациях, на предприятиях, в учреждениях;
- 3) наличие связи между государством и государственной службой.

Таким образом, очевидно, что в юридической литературе советского периода и начала 90-х гг. XX века государственная служба понималась обычно в широком смысле.

В Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» предпринята попытка значительно сузить понятие «государственная служба». Согласно ст. 2 закона под государственной службой понимается профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Следовательно, сфера государственной службы ограничена государственным органом. Таким образом, в законе имеет место узкое толкование понятия «государственная служба».

Ю. Н. Старилов в определении государственной службы, данном Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации», обращает внимание на следующие аспекты: «1) государственная служба представляет собой профессиональную деятельность, т. е. деятельность, являющуюся для государственного служащего профессией, и, как правило, она связана с выполнением им в качестве основного вида деятельности спе-

¹ Советское административное право / Под ред. А.П. Коренева. М., 1986. С. 50.

² Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. М., 1993. С. 102.

циальных должностных полномочий; 2) в рамках осуществляющей деятельности происходит реализация компетенции государственных органов; 3) эта деятельность направлена на обеспечение функционирования государственных органов; 4) такая деятельность представляет собой исполнение должностных обязанностей, т. е. в данном случае очевиден личностный аспект понятия государственной службы, ибо обязанности принадлежат не государственной службе, не должности, а самому государственному служащему»¹.

В законе для определения понятия «государственная служба» используется критерий «государственная должность» и деление государственных должностей на категории «А», «Б», «В». Государственная должность определяется как «должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в иных² государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей». К категории «А» относятся должности, устанавливаемые федеральной Конституцией и федеральными законами, конституциями и уставами субъектов Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов (Президент, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, депутаты, министры, судьи и другие). Полный перечень данных должностей содержится в Сводном перечне государственных должностей Российской Федерации, утвержденном Указом Президента от 11 января 1995 г.³

К категории «Б» относятся должности, устанавливаемые законодательством РФ для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, занимающих государственные должности категории «А». К государствен-

¹ Старилов Ю.Н. Служебное право: Учебник. М., 1996. С.137.

² В законе отсутствует уточнение, какие государственные органы подразумеваются под «иными».

³ СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 173; 1996. № 52. Ст. 5912; 1998. № 43. Ст. 5337; 2001. № 16. Ст. 1569.

ным служащим категории «Б», согласно Реестру государственных должностей федеральных государственных служащих, утвержденному Указом Президента от 11 января 1995 г.¹, например, относятся руководитель администрации Президента, первый помощник Президента, руководитель аппарата Совета Федерации, руководитель аппарата Государственной Думы, руководитель аппарата Правительства, руководитель секретариата Конституционного суда РФ, помощник (советник) председателя Центральной избирательной комиссии РФ.

К категории «В» относятся должности, учреждаемые государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий.

В законе указано, что к государственной службе относится исполнение должностных обязанностей лицами, замещающими государственные должности категорий «Б» и «В». Следовательно, понятие государственной службы охватывает деятельность лиц, занимающих должности категорий «Б» и «В», которые признаются государственными должностями государственной службы. Государственные должности категории «А» не считаются государственными должностями государственной службы, а, значит, деятельность лиц, занимающих должности категории «А» не считается государственной службой.

Понятие государственной службы, данное в законе, определяет ее специфическое содержание. В. М. Манохин обращает внимание на то, что исходя из указанного определения, не вся государственная деятельность определяется государственной службой. «Государственная деятельность по непосредственному исполнению полномочий государственных органов – деятельность за ее пределами. Государственная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов – государственная служба»². Следовательно, не все субъекты государственной деятельности охвачены понятием государственной службы. Лица, являющиеся непосредственны-

¹ СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 174; Ст. 176; № 33. Ст. 3358; 1996. № 16. Ст. 1833; Ст. 1834; Ст. 1844; № 26. Ст. 3064; № 34. Ст. 4080; 1997. № 20. Ст. 2244; 2000. № 4. Ст. 369; 2001. № 49. Ст. 4611.

² Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 133.

ми носителями государственной власти (правящая элита), и лица, выполняющие в государственных органах вспомогательно-технические функции, не являются государственными служащими.

Исходя из положений закона, можно сделать вывод, что государственная служба (по крайней мере, на должностях категории «Б») предназначена для обеспечения деятельности лиц, замещающих должности категории «А». Это подтверждается и тем, что государственная служба на государственных должностях категории «Б» ограничена сроком на который назначаются или избираются лица, замещающие государственные должности категории «А». Налицо принцип зависимости службы лиц, занимающих должности категории «Б», от пребывания в должности лиц, занимающих должности категории «А». Таким образом, очевиден «обслуживающий, вспомогательный» характер деятельности государственных служащих.

Важным моментом является признание государственной службы в качестве профессиональной деятельности на определенной должности, т.е. деятельности особого рода. Законодательство идет по пути ее ограничения от иных видов профессиональной деятельности. Этим объясняется значительное сужение понятия государственной службы по сравнению с ранее использовавшимся. В.Ш. Шайхатдинов и З.С. Гафаров отмечают, что упущением Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» является то, что в нем не оговаривается, что речь идет «не о профессиональной деятельности вообще, а о профессиональной деятельности граждан РФ, занимающих оплачиваемые государственные должности в государственных органах»¹. По нашему мнению, понятие государственной службы в таком уточнении не нуждается, т.к. условие о гражданстве лиц, состоящих на государственной службе, содержит понятие государственного служащего.

¹ Шайхатдинов В.Ш., Гафаров З.С. Закон об основах государственной службы Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1996. № 1. С. 5.

Исходя из специфики предмета деятельности, государственная служба подразделяется на гражданскую и милитаризованную¹. Гражданская может быть общей и специальной². Ю.Н. Старилов понимает под общефункциональной службой осуществление общих, традиционных, «стандартных» для всякой сферы деятельности государственно-служебных функций, не отличающихся отраслевой специализацией; под специальной – реализацию особо установленных в нормативных правовых актах полномочий служащих, занимающих должности в государственных органах, имеющих ярко выраженную отраслевую компетенцию, которая налагает отпечаток на практическую деятельность персонала³.

Милитаризованная государственная служба (военная, милицейская, военизированная) как особый вид государственной службы обладает специфическими чертами. По мнению Д. Н. Бахраха, ей присущи следующие особенности, отличающие ее от гражданской государственной службы: профессиональной обязанностью служащих данной категории является защита жизни и здоровья людей, ценностей нашего общества; поступление на службу возможно только по достижению 18 (в ряде случаев 20 лет); наличие строгой дисциплины, регламентируемой специальными уставами; наличие специальных званий, системы аттестации, единой формы одежды и иных внешних различий; постоянное осуществление специальной и физической подготовки; личные права служащих регулируются не трудовым, а административным правом; наличие специальных нормативных актов о дисциплинарной, административной и материальной ответственности⁴.

Ю. Н. Старилов предлагает рассматривать государственную службу «как систему государственных органов, имеющих своих служащих для выполнения государственных задач и функций»⁵. Представляя федеральную государственную службу как систему центральных органов федеральной ис-

¹ См.: Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург, 1995. С. 21.

² См.: Там же. С. 22.

³ См.: Старилов Ю.Н. Служебное право: Учебник. М., 1996. С. 160.

⁴ См.: Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург, 1995. С. 22.

⁵ Старилов Ю.Н. Служебное право: Учебник. М., 1996. С. 160.

полнительной власти, он выделяет различные ее виды (например, Государственная архивная служба, Государственная налоговая служба, Федеральная служба занятости и некоторые другие).

Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» закрепляет структуру государственной службы, которая включает в себя два вида:

1) федеральную государственную службу, находящуюся в ведении Российской Федерации;

2) государственную службу субъектов РФ, находящуюся в их ведении.

В основе разграничения здесь лежит принцип федерализма.

Милитаризованная государственная служба в законе не называется. Хотя, очевидно, что она является службой государственной. Регулируется специальными нормативными актами.

Функционирование государственной службы субъектов РФ осуществляется на основе Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также конституций, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации.

Анализ законов субъектов федерации¹, регулирующих государственную службу, показывает, что для определения этого понятия используется подход, закрепленный в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации», т.е. деление государственных должностей государственной службы субъектов федерации на категории «А», «Б», «В». Перечень указанных должностей закреплен в Реестрах государственных

¹ Имеются в виду Закон Алтайского края от 8 дек. 1997 г. (в ред. Законов Алтайского края от 6 фев. 1998 г.; 10 марта 1998 г.; 6 июля 2000 г.; 7 фев. 2001 г.; 11 нояб. 2002 г.; 31 дек. 2002 г.) «О государственной службе Алтайского края»; Закон Кемеровской области от 13 фев. 1998 г. (в ред. Законов Кемеровской области от 29 мая 1998 г.; от 12 нояб. 1999 г.; 24 июля 2001 г.; 24 дек. 2001 г.; 17 июня 2002 г.; 8 июля 2002 г.; 18 июля 2002 г.; 11 дек. 2002 г.; 13 янв., 2003 г.) «О государственной службе Кемеровской области»; Закон Новосибирской области от 10 июля 1996 г. (в ред. Законов Новосибирской области от 27 окт. 1997 г.; 10 фев. 1999 г.; 11 мая 2000 г.; 11 мая 2000 г.; 12 нояб. 2001 г.; 12 дек. 2002 г.) «О государственной службе Новосибирской области»; Закон Омской области от 26 июля 1996 г. (в ред. Законов Омской области от 28 июня 2000 г.; 15 янв. 2002 г.; 27 дек. 2002 г.) «О государственной службе Омской области» // КонсультантПлюс: Справочная правовая система. – М., 1992.

должностей субъектов РФ¹. Общим признаком понятия «государственная должность», закрепленном в законах субъектов федерации, является наличие установленного круга обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий государственного органа. К категории «А» относятся должности для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов федерации (например, председатель представительного органа, его заместители, депутат представительного органа (работающий на постоянной основе), руководитель исполнительного органа, его заместители и др.).

К категории «Б» относятся должности, устанавливаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории «А» (например, помощник, советник председателя представительного органа; помощник заместителя председателя представительного органа; помощник, советник руководителя исполнительного органа; пресс-секретарь руководителя исполнительного органа и др.).

К категории «В» относятся должности, учреждаемые государственными органами субъектов федерации для исполнения и обеспечения их полномочий (например, руководитель аппарата представительного органа, заведующий отделом представительного органа, председатель комитета исполнительного органа, начальник отдела исполнительного органа, главный специалист и др.).

Государственной службой субъектов РФ считается исполнение должностных обязанностей лицами, замещающими государственные должности категорий «Б» и «В». Государственная служба на государственных должностях категории «Б» ограничена сроком, на который назначаются или избираются соответствующие лица, замещающие государственные должности категории «А». Таким образом, подход к понятию «государственная должность» в законах субъектов федерации является идентичным используемому Федераль-

¹ См., например: Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 2 фев. 1998 г. (в ред. Постановлений Главы Администрации (Губернатора) области от 6 нояб. 1998 г.; 26 авг. 1999 г.; 1 дек. 1999 г.; 5 апр. 2000 г.; 5 мая 2000 г.; 28 авг. 2000 г.; 28 авг. 2000 г.; Указов Губернатора Омской области от 17 окт. 2001 г.; 15 апр. 2002 г.; 4 окт. 2002 г.; 23 янв. 2003 г.) «О реестре государственных должностей Омской области»; Закон «О государственной службе Алтайского края» // КонсультантПлюс: Справочная правовая система. – М., 1992.

ным законом, в связи с чем понятие «государственная должность» рассматривается шире понятия «государственная должность государственной службы».

Что касается определения государственной службы, то здесь законы субъектов федерации либо полностью повторяют определение Федерального закона¹, либо закрепляют иные варианты определения этого понятия, вводя дополнительные признаки. Так, Закон «О государственной службе Алтайского края» понимает под государственной службой «осуществление на профессиональной основе гражданами Российской Федерации полномочий по реализации компетенции краевого Совета народных депутатов, администрации Алтайского края, иных государственных органов Алтайского края в порядке и на условиях, установленных настоящим Законом, за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств краевого бюджета». Законодатель вводит здесь такой признак как оплачиваемость (возмездность) данного вида общественно полезной деятельности, определяется источник ее финансирования. Кроме того, в определении содержится прямое указание на органы, в которых осуществляется государственная служба.

Закон «О государственной службе Кемеровской области» определяет государственную службу как профессиональную деятельность граждан, осуществляющих полномочия по выполнению функций государства в соответствии с Конституцией Российской Федерации и законами Российской Федерации, Уставом и законами Кемеровской области, другими правовыми нормативными актами, действующими в Кемеровской области. Данное определение подчеркивает взаимосвязь между понятиями «государственная служба» и «функции государства». Закрепление такого признака государственной службы является важным, т.к. реализация функций государства обеспечивается деятельностью государственных служащих, и отрывать государственную службу от функций государства было бы неверно. Анализ нормативных актов субъектов федерации позволяет утверждать, что определение ими по-

¹ См., например: Закон «О государственной службе Новосибирской области» – ст. 2.

нятия «государственная служба» осуществляется на основе соответствующего федерального законодательства.

Дальнейшая эволюция рассматриваемого понятия связана с принятием Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Согласно п. 1 ст.1 данного акта государственная служба Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

Российской Федерации;

федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

субъектов Российской Федерации;

органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;

лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;

лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Анализ данного понятия свидетельствует о преемственности в определении государственной службы. В частности, так же как в дефиниции, установленной Федеральным законом от 31 июля 1995 г., имеется указание на то, что 1) государственная служба – это профессиональная деятельность; 2) эта деятельность направлена на обеспечение исполнения полномочий (Федеральный закон 1995 г. – государственных органов, Федеральный закон 2003 г. содержит более широкий перечень субъектов (подробнее об этом ниже)).

Вместе с тем Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает и новые признаки государственной службы:

1) Государственная служба определяется как профессиональная служебная деятельность. Словосочетание «профессиональная деятельность» традиционно рассматривается как синоним трудовой деятельности. По нашему мнению, акцент на служебном характере труда государственных служащих сделан с целью обозначения специфики данного рода занятий граждан РФ, и, тем самым, ограничения от трудовой деятельности¹.

2) Указывается, что государственная служба осуществляется гражданами Российской Федерации. Включение этого положения в дефиницию государственной службы связано, на наш взгляд, с отсутствием в понятиях федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта РФ требования о гражданстве лиц, состоящих на государственной службе (понятие государственного служащего, установленное Федеральным законом от 31 июля 1995 г., содержит указание на то, что государственным служащим может быть только гражданин РФ).

3) Содержит перечень субъектов, исполнение полномочий которых должны обеспечить государственные служащие:

- Российской Федерации (Не ясно, что понимается в данном случае под «полномочиями Российской Федерации». Если имеется в виду государственная власть, то согласно ч.1 ст.11 Конституции РФ государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное собрание, Правительство РФ и суды РФ. Но обеспечение исполнения полномочий этих органов тоже предусмотрено рассматриваемым законом);

- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (Согласно Федеральному закону от 31 июля 1995 г. эту деятельность осуществляли федеральные государственные служащие категории «В»);

¹ Словарь русского языка определяет профессию как «основной род занятий, трудовой деятельности». (С.И. Ожегов. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1990. С. 624). Поэтому вполне допустимо использование слова «профессиональная» для характеристики деятельности, являющейся для гражданина основной. Очевидно, что именно эту смысловую нагрузку несет слово «профессиональная» в рассматриваемом понятии.

– субъектов Российской Федерации (Опять же не ясно, что понимается под «полномочиями субъектов Российской Федерации». Согласно ч. 2 ст. 11 Конституции РФ государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Обеспечение исполнения полномочий этих органов предусмотрено рассматриваемым законом);

– органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (Анализ законов субъектов федерации о государственной службе показывает, что эта деятельность реализовывалась государственными служащими категории «В»);

– лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (По смыслу Федерального закона от 31 июля 1995 г. этим занимались федеральные государственные служащие категории «Б»);

– лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (Анализ регионального законодательства о государственной службе свидетельствует, что осуществлялась эта деятельность государственными служащими субъектов РФ категории «Б»).

Таким образом, несмотря на включение дополнительных (по сравнению с Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации») признаков в рассматриваемую дефиницию, подход законодателя к определению государственной службы в целом не изменился (использована лишь иная словесная конструкция).

Пункт 1 ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. предусматривает следующую классификацию государственной службы:

– государственная гражданская служба;

- военная служба;
- правоохранительная служба.

В свою очередь, государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

Данная классификация закрепляет двухуровневую систему государственной службы. Федеральная государственная служба включает в себя федеральную государственную гражданскую службу, военную службу и правоохранительную службу. Согласно пп. 2 п. 3 ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» другие виды федеральной государственной службы устанавливаются путем внесения изменений и дополнений в указанный Федеральный закон. На региональном уровне существует только государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации.

Рассмотренная классификация обусловила установление в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. следующие понятия: федеральная государственная служба, государственная гражданская служба, федеральная государственная гражданская служба, государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации, военная служба, правоохранительная служба¹.

Федеральная государственная служба определяется как профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Данное понятие аналогично понятию государственной службы, за исключением положений относительно государственной службы субъектов Российской Федерации.

Согласно п. 1 ст. 5 Федерального закона от 27 мая 2003 г. государственная гражданская служба – это вид государственной службы, представляющий

¹ Рассмотрение понятий «военная служба» и «правоохранительная служба» считаем в данной работе нецелесообразным, т.к. это выходит за рамки предмета исследования.

собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. Это дефиниция содержит указание на то, что государственная гражданская служба является видом государственной службы. И для определения рассматриваемого понятия вводится критерий «должность», т.е. применяется подход, использованный законодателем для определения понятия государственная служба в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации».

Согласно п. 2 ст. 19 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» пп. 1 п. 1 ст. 1 Федерального закона от 31 июля 1995 г., закрепляющий понятие государственная должность, признан утратившим силу. Новый закон о государственной службе не устанавливает понятия государственная должность. Это означает, что в федеральном законодательстве, на сегодняшний день, отсутствует легальное определение рассматриваемого понятия. Видимо этот пробел будет восполнен федеральными законами о видах государственной службы, а также законами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе.

Исходя из установленной Федеральным законом от 27 мая 2003 г. системы государственной службы должности государственной службы подразделяются на должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, воинские должности и должности правоохранительной службы.

Согласно п. 1 ст. 8 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» должности государственной службы учреждаются федеральным законом или иным нормативным правовым актом РФ, законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ. Из смысла этого положения следует, что федеральные законы и иные нормативные пра-

вовые акты РФ учреждают должности для всех федеральных органов государственной власти.

Пункт 3 ст. 8 рассматриваемого закона устанавливает, что в федеральном государственном органе могут быть учреждены должности государственной службы различных видов. По нашему мнению, данное указание закона (с учетом содержания п. 1 ст. 8) следует понимать не как предоставление государственным органам права самостоятельно учреждать какие-либо должности, а как констатацию возможности исполнения в отдельно взятом федеральном государственном органе служебных обязанностей по должностям различных видов государственной службы.

Полный перечень должностей государственной службы содержит Сводный реестр должностей государственной службы Российской Федерации, который состоит из Реестра должностей федеральной государственной службы и реестров должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. В свою очередь, реестр должностей федеральной государственной службы образуют перечни должностей федеральной государственной гражданской службы, перечни типовых воинских должностей, перечни типовых должностей правоохранительной службы. Указанные перечни утверждаются Президентом РФ. Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ.

Согласно п. 4 ст. 8 Федерального закона от 27 мая 2003 г. должности государственной службы распределяются по группам и (или) категориям в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы и законами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе субъектов РФ. Указанные нормативные правовые акты на сегодняшний день отсутствуют. Что касается государственной гражданской службы, то до момента принятия необходимых положений, на наш взгляд, вполне правомерно использование классификаций должностей, закрепленных Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации».

ции» и региональными законами о государственной службе. Так как, во-первых, эти акты фактически регламентировали государственную гражданскую службу; во-вторых, положения Федерального закона от 31 июля 1995 г., устанавливающие деление государственных должностей на категории не признаны утратившими силу.

В соответствии с пп. 2, 3 п. 4 ст. 8 Федерального закона от 27 мая 2003 г. соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы определяется указом Президента РФ; соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы и типовых должностей государственной гражданской службы субъектов РФ определяется федеральным законом или указом Президента РФ.

Согласно п.п. 2, 3 ст. 5 Федерального закона от 27 мая 2003 г. федеральная государственная гражданская служба определяется как профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации; соответственно государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации как профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации. Данные понятия не содержат дополнительных признаков (в сравнении с дефинициями, рассмотренными выше), помимо разграничения уровней существования государственной гражданской службы.

Рассматривая виды государственной службы, нельзя обойти вниманием службу муниципальную. До принятия Конституции 1993 г. деятельность служащих в местных органах государственной власти (местных Советах и их

исполнительных комитетах) рассматривалась как вид государственной службы.

Новый конституционный статус местного самоуправления явился основанием для обособления муниципальной службы как нового вида служебной деятельности. Однако не стоит забывать, что муниципальная служба учреждается и функционирует в сфере публичной власти. Это сближает ее с государственной службой, т.к. муниципальная власть и власть государственная – формы публичной власти. Следовательно, государственные и муниципальные служащие, участвуя в осуществлении полномочий государственных или муниципальных органов, действуют в сфере публичной власти. Это обстоятельство не могло не отразиться на формировании института муниципальной службы.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ определил муниципальную службу как профессиональную деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.

Анализ данного определения позволяет выделить следующие признаки муниципальной службы: 1) она является профессиональной деятельностью; 2) организуется на постоянной основе, т.е. «муниципальные служащие осуществляют полномочия органа местного самоуправления в качестве основной работы в течение неопределенного времени (постоянно)²; 3) реализуется в рамках определенной организационной структуры – органах местного самоуправления, к которым закон относит выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти. Следовательно, деятельность служащих муниципальных предприятий, учреждений, организаций не является муниципальной службой; 4) основным назначением муниципальной службы является реализация полномочий органов местного самоуправления.

¹ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 35. Ст. 3330; 2002. № 12. Ст. 1093; 2003. № 28. Ст. 2892.

² Старилов Ю.Н. Служебное право: Учебник. М., 1996. С. 147.

Исходя из этого, деятельность технического персонала органов местного самоуправления не относится к муниципальной службе.

Дальнейшее уточнение рассматриваемого понятия было предпринято Федеральным законом от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»¹, согласно которому муниципальная служба – это «профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной».

Законодатель ввел два новых существенных признака понятия «муниципальная служба». Во-первых, ключевым в определении понятия становится такой критерий, как «муниципальная должность». Очевидна некоторая схожесть с понятием «государственная служба» установленном Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации», для определения которого тоже вводился критерий «должность» (но государственная), и использовалось деление государственных должностей на категории. Такой подход можно считать оправданным, «ибо совершенно очевидно, что все последующие вопросы – объем должностных полномочий, порядок замещения должностей, служебная деятельность и т.д. – своим отправным пунктом имеют должность»². Во-вторых, закон определяет, что деятельность служащих, замещающих выборные муниципальные должности, не является муниципальной службой. Таким образом, имеет место сужение понятия «муниципальная служба» (по сравнению с понятием, данным Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), т.к. депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления не относятся к категории муниципальных служащих.

Здесь заметна аналогия с государственными должностями категории «А», которые также исключены из сферы государственной службы. Хотя от-

¹ СЗ РФ, 1998. № 2. Ст. 224; 1999. № 16. Ст. 1933; 2002. № 16. Ст. 1499; № 30. Ст. 3029.

² Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 9.

личия в деятельности лиц, замещающие указанные должности имеют место: во-первых, территориальный масштаб распространения полномочий; во-вторых, различная степень значимости принимаемых ими решений; в-третьих, деятельности государственных служащих категории «А» присущ политический характер, и это объясняет приданье им особого правового статуса – реализация полномочий выборных должностных лиц местного самоуправления не предполагает политического аспекта, направлена на решение, прежде всего, хозяйственных, повседневных вопросов муниципального образования.

По нашему мнению, использование апробированного ранее приема для определения понятия муниципальная служба объясняется стремлением к единству правовой регламентации государственной и муниципальной служб.

Сопоставление понятий «государственная служба» (по Федеральному закону от 31 июля 1995 г.) и «муниципальная служба»¹ выявляет следующее. Оба вида службы признаются профессиональной деятельностью (непосредственное указание есть в законодательстве). Существенными признаками государственной службы является реализация компетенции государственных органов и обеспечение их функционирования.

Как уже упоминалось выше, понятие «муниципальная служба» определяется через понятие «муниципальная должность». Под муниципальной должностью в Федеральном законе «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» понимается «должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, с установленными полномочиями на решение вопросов местного

¹ Здесь имеется ввиду определение, данное Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», потому что законы субъектов Федерации в большинстве своем используют именно его (см., например, Закон Алтайского края от 10 сент. 1997 г. (в ред. Законов Алтайского края от 17 марта 1998 г.; 6 окт. 2000 г.; 29 дек. 2002 г.; 12 июля 2002 г.) «О муниципальной службе в Алтайском крае»; Закон Новосибирской области от 7 окт. 1997 г. (в ред. Законов Новосибирской области от 25 мая 1998 г.; 15 июня 2000 г.; 27 дек. 2002 г.) «О муниципальной службе в Новосибирской области»; Закон Омской области от 25 июля 2001 г. (в ред. Законов Омской области от 1 марта 2002 г.; 29 апр. 2003 г.) «О муниципальной службе в Омской области» // КонсультантПлюс: Справочная правовая система. – М., 1992.

значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей». Следовательно, муниципальной службой можно считать деятельность, направленную на реализацию компетенции муниципальных органов и обеспечение их полномочий, т.е. обеспечение их функционирования.

В качестве следующего признака государственной службы выделяется исполнение должностных обязанностей, чем подчеркивается значимость критерия «должность» для определения понятия «государственная служба». То же самое оправдано заявить и для понятия «муниципальная служба». Таким образом, очевидна тождественность подходов законодателя к определению рассматриваемых понятий.

Учитывая установленную Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» классификацию государственной службы, можно выявить некоторую аналогию в содержании деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих.

Сравнение понятий «государственная гражданская служба» и «муниципальная служба» показывает, что

- 1) и государственная гражданская служба, и муниципальная служба определяются как профессиональная деятельность;
- 2) важное значение для определения данных понятий имеет критерий «должность»;
- 3) сущность и того, и другого видов служебной деятельности состоит в обеспечении функционирования соответствующих органов публичной власти.

Наличие указанного сходства рассматриваемых понятий – это один из фактов подтверждающих стремление законодателя сохранить взаимосвязь государственной (в настоящее время – государственной гражданской) и му-

ниципальной служб. Это неслучайно. Муниципальная служба не является государственной, но их единство должно обеспечиваться; и не только в отношении целей и функций, но и принципов организации, которые надо выстраивать на единых исходных основаниях, чтобы не утратить общественно-политического содержания и государственной службы, и муниципальной службы – их направленности на защиту интересов всего общества¹.

¹ См.: Иванов В.П. Реформирование государственной службы: вопросы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 5. С. 7.

1.2. Правовой статус государственного служащего

Понятие «государственный служащий» тесно связано с понятием «государственная служба», т.к. «практически все подходы к определению государственной службы как таковой сводились в конечном итоге к ее рассмотрению как деятельности определенной категории граждан (государственных служащих)...»¹.

До принятия Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» в юридической литературе было распространено широкое понимание государственного служащего. В таком смысле государственным служащим признавался «индивидуальный субъект права, осуществляющий государственные функции не только в государственных органах, но и в других государственных организациях, учреждениях, предприятиях (в этом случае государственные функции имеют, например, социально-культурный характер; их осуществляют служащие медицинских, воспитательных, образовательных и прочих учреждений)»². Специфика деятельности государственных служащих не учитывалась, и они рассматривались как слой людей, представляющих кадровый состав механизма государства.

Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» пошел по пути сужения рассматриваемого понятия. И определил, что «государственным служащим является гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установленном федеральным законом обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации». Здесь имеет место узкий смысл понятия: государственный служащий – это «гражданин Российской Федерации, занимающий в порядке, установленном

¹ Холодова Е.В. Правовое регулирование труда государственных служащих: Дис. канд. юрид. наук. М., 1995. С. 27.

² Старилов Ю.Н. Служебное право: Учебник. М., 1996. С. 312.

правовыми актами, должность в государственном органе»¹. В данном варианте государственные служащие рассматриваются как профессиональные работники государственного аппарата.

А.П. Алехин сводит признаки государственного служащего к тому, что он: 1) гражданин Российской Федерации; 2) замещает государственную должность в государственном органе; 3) замещает в таком органе должность государственной службы; 4) выполняет обязанности, определяемые данной должностью; 5) получает за их выполнение денежное вознаграждение за счет средств бюджета².

Законы субъектов федерации не вносят ничего принципиально нового в понятие «государственный служащий» и, как правило, используют то, которое закреплено федеральным законом. Поэтому выделенные А.П. Алехиным признаки вполне применимы и к государственным служащим субъектов федерации.

В Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» включена ст. 10 «Государственные служащие». Однако дефиниции «государственный служащий» она не устанавливает, вводятся понятия федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего Российской Федерации. Первое (исходя из установленной системы государственной службы) является обобщающим, т.е. применимо к федеральным государственным гражданским служащим, военнослужащим и служащим правоохранительной службы³.

Согласно п. 1 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. федеральный государственный служащий – это гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должностях федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

¹ Алехин А.П., Кармoliцкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1996. С. 174.

² См.: Там же. С. 174-175.

³ Рассматриваемый закон не предлагает дефиниций федерального государственного гражданского служащего, военнослужащего и служащего правоохранительной службы. Очевидно, проблема легального определения этих понятий будет решена «видовыми» законами о государственной службе.

В данном определении отражены характерные черты федерального государственного служащего, а именно:

- 1) это гражданин Российской Федерации (данное понятие непосредственно не содержит требования о наличии гражданства у лиц, исполняющих служебную деятельность, но указание на это есть в п. 1 ст. 1 рассматриваемого закона);
- 2) замещающий должность федеральной государственной службы;
- 3) выполнение обязанностей по должности является профессиональной служебной деятельностью;
- 4) получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

Государственный гражданский служащий субъекта РФ определяется п. 2 ст. 10 как гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. В случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта РФ может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета.

В целом понятия федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта РФ тождественны, за исключением обозначенной разницы в уровнях должностей, замещаемых государственными служащими и источниках финансирования оплаты их деятельности.

Сопоставление этих понятий при отсутствии легального определения государственного служащего позволяет обозначить его характерные черты:

- 1) это гражданин РФ; 2) замещающий должность государственной службы;
- 3) профессионально исполняющий обязанности по замещаемой должности;
- 4) получающий содержание из соответствующего бюджета.

Сравнение указанных дефиниций с понятием государственного служащего, установленного Федеральным законом от 31 июля 1995 г. демонстрирует отсутствие принципиальной разницы в их определении¹.

Понятие государственного служащего имеет важное практическое значение, т.к. является базой для определения правосубъектности лиц исполняющих служебные обязанности. Радикальные изменения подхода законодателя к установлению данного понятия на фоне отсутствия законов о видах государственной службы и региональных законов о государственной гражданской службе вызвало бы серьезные проблемы относительно правового статуса государственных служащих. Не изменившийся по сути подход законодателя позволяет в настоящее время применять нормы Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законов субъектов РФ о государственной службе, устанавливающие правовой статус государственных служащих. Что способствует стабильности правового положения указанных лиц в ситуации определенного правового вакуума.

До выделения муниципальной службы в специфический вид служебной деятельности понятия «государственный служащий» и «муниципальный служащий» фактически считались равнозначными. Так, Д.Н. Бахрах в учебнике «Административное право» 1993 г. объединяет обозначенные понятия: «Государственный (муниципальный) служащий – это лицо, которое занимает должность в государственной (муниципальной) организации и за вознаграждение выполняет возложенные на него обязанности»². Таким образом, муниципальными служащими признавались лица, работающие в муниципальных органах, предприятиях, учреждениях, организациях. Имело место широкое понимание муниципального служащего.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил, как уже было указано ранее, узкое толкование понятия «муниципальная служба», ограничив деятельность

¹ Видимо этим фактом объясняется оставление в силе п. 1 ст. 3 Федерального закона от 31 июля 1995 г., содержащего понятие государственного служащего.

² Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. М., 1993. С. 102.

муниципальных служащих органами местного самоуправления и исключив из их состава технический персонал этих органов. Однако нового понятия «муниципального служащего» закон не предложил и ограничился введением такой категории как «должностное лицо местного самоуправления». Под ним понималось «выборное либо работающее по контракту (трудовому договору) лицо, выполняющее организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления и не относящееся к категории государственных служащих». Тем самым было законодательно закреплено выделение муниципальных служащих из состава государственных.

В соответствии с Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» «муниципальным служащим является гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета».

Исходя из этого определения, можно выделить следующие признаки муниципального служащего: 1) им может быть только гражданин Российской Федерации; 2) замещающий муниципальную должность муниципальной службы; 3) выполняющий обязанности, определяемые данной должностью; 4) получающий денежное вознаграждение за счет средств местного бюджета.

Законы субъектов Федерации, закрепляя понятие «муниципального служащего», зачастую вводят его дополнительные признаки (по сравнению с федеральным законодательством) (например, Закон «О муниципальной службе в Алтайском крае» устанавливает, что обязанности по должности муниципальной службы исполняются «на постоянной, профессиональной основе» (ст. 2). Подобные дополнения имеют позитивное значение, т.к. в первом случае подчеркивается профессиональный характер деятельности муниципальных служащих, во втором обозначается правовая основа прохождения муниципальной службы. А в целом, это способствует более точному

определению понятия «муниципальный служащий». Сопоставление признаков государственного и муниципального служащего¹ показывает, что в целом они аналогичны, за исключением того, что замещают данные субъекты разные должности (государственные служащие – должности государственной службы, муниципальные – муниципальные должности муниципальной службы).

Лица, состоящие на государственной, муниципальной службах, имеют особый правовой статус, отражающий их юридическую связь с государством. Правовой статус личности характеризует ее реальное положение в обществе, обусловленное включением в различные правовые связи.

В научной литературе дискуссионным является вопрос о структуре правового статуса. Разными авторами выделяется различное количество его элементов. Общепризнанным является включение в правовой статус прав и обязанностей. В отношении других структурных элементов единого мнения нет. С.А. Комаров, А.Г. Бережнов вводят в правовой статус и принадлежащие личности свободы². А.Б. Венгеров включает в состав соответствующих элементов ответственность за нарушение прав, свобод и обязанностей³. С.С. Алексеев признает элементом правового статуса правосубъектность⁴. О.В. Смирнов, К.Н. Гусов, В.Н. Толкунова относят к числу структурных элементов правового статуса также и гарантии осуществления прав и обязанностей⁵.

Нами же разделяется мнение тех ученых-юристов, которые включают в правовой статус 1) правосубъектность; 2) права, свободы и обязанности⁶, т.к. «и юридические гарантии, и ответственность обеспечивают реализацию не

¹ Имеется ввиду сравнение признаков государственного служащего, полученных при сопоставлении понятий федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта РФ и содержащихся в понятии муниципального служащего, установленного Федеральным законом от 8 января 1998 г.

² См.: Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 1998. С. 148.; Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2000. Т. 1. С. 268.

³ См.: Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник. М., 1998. С. 599.

⁴ См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 93.

⁵ См.: Трудовое право: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. О.В. Смирнова. М., 1998. С. 52; Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: Учебник. 2-е изд., доп., испр. М., 1997. С. 63.

⁶ См.: Теория государства и права: Учебное пособие. Екатеринбург. 1994. Ч. 2. С. 96.

только статутных прав и обязанностей, но и принципов и обычных норм. Связаны они и с другими правовыми категориями, и потому соединение их в одну – правовой статус – лишает каждую своей особой специфики»¹.

Федеральные законы «Об основах государственной службы Российской Федерации» и «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» не оперируют понятием правовой статус.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает, что «правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы» (п. 4 ст. 10).

Содержание этого нормативного положения вызывает ряд замечаний.

1) При отсутствии легального определения понятия «правовой статус» возникает вопрос об его элементах, т.к. выражение «в том числе» означает, что составные части правового положения государственного служащего, указанные в данном пункте, не исчерпывают содержания правового статуса.

2) Не ясно относит ли законодатель к элементам правового статуса квалификационные требования к гражданам для замещения должностей государственной службы. Упоминаются они лишь в п. 5 ст. 8 рассматриваемого закона в связи с порядком их установления. По нашему мнению, квалификационные требования являются частью правосубъектности государственного служащего и исключать их из состава правового статуса не вполне оправдано.

3) Формулировка п. 4 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. не позволяет однозначно определить включает ли законодатель в состав правового статуса порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров. Термины «конфликт интересов» и «служебные споры» данный закон не ха-

¹ Сыроватская Л.А. Трудовое право: Учебник. М., 1995. С. 62.

рактеризует. В литературе первое из указанных словосочетаний обычно понимается как ситуация, когда чиновник, занимая административную должность, одновременно решает какие-то экономические проблемы в свою пользу или в пользу своих доверителей¹. Если законодатель будет исходить из такого толкования рассматриваемого словосочетания, то это значит, что необходимость в разрешении конфликта интересов возникает в случае виновного поведения государственного служащего. Под служебными спорами, видимо, понимаются разногласия между государственным органом и государственным служащим (государственными служащими), когда последние считают, что имеет место нарушение их прав. В настоящее время порядок разрешения таких ситуаций регламентируется трудовым законодательством (имеются в виду споры, участниками которых являются государственные гражданские служащие). С принятием федерального закона о государственной гражданской службе регулирование данного вида отношений, скорее всего, будет изъято из сферы трудового права.

4) В состав правового статуса включены правила служебного поведения. Одно из толкований слова «правило» - норма поведения². Норма поведения – это определенные права и обязанности. 15 августа 2002 г. вступил в силу Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»³, установивший основы поведения государственных служащих, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных (служебных) обязанностей. Требования этого документа к служебному поведению государственных служащих по сути являются совокупностью прав, обязанностей и ограничений. Указ действует до принятия федеральных законов о видах государственной службы. Думается, что правила служебного поведения, которые будут установлены «видовыми» законами, также станут совокупностью прав, обязанностей и ограничений. Поэтому отдельное выделение в составе правового

¹ См., например: Щедрин В. Кодекс поведения российского столоначальника // Рос. газета. 2003. 11 июня. С. 5.

² См.: Ожегов С.И. Указ. соч. С. 574.

³ СЗ РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.

статуса ограничений и обязательств¹ (при сохранении формулировки «правила служебного поведения») представляется нецелесообразным.

5) Правовое регулирование государственной гражданской службы субъектов РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Согласно п. 4 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. правовое положение государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы. Это означает, что с принятием федерального закона о государственной гражданской службе субъекты утрачивают возможность регламентации правового статуса государственных гражданских служащих субъекта РФ и обязаны руководствоваться лишь положениями федерального законодательства. До принятия федерального закона о государственной гражданской службе правовое положение государственных гражданских служащих субъекта РФ регулируется Федеральным законом от 31 июля 1995 г. и региональными законами о государственной службе.

Исходным элементом в составе правового статуса является правосубъектность. Она является свойством, указывающим на способность субъекта права иметь права и обязанности при вступлении в юридическое общение². Значит, при наличии определенных условий субъект может стать участником определенного вида правоотношений. Правосубъектность государственного, муниципального служащих³ предполагает: 1) гражданство Российской Федерации; 2) возраст; 3) состояние здоровья; 4) владение государственным языком; 5) соответствующее профессиональное образование; 6) необходимый

¹ Словарь русского языка дает различные толкования слов «обязанность» и «обязательство». Обязанность – это круг действий, возложенных на кого-нибудь и безусловных для выполнения; обязательство – официально данное обещание, обычно в письменной форме, требующее безусловного выполнения (см.: Ожегов С.И. Указ. соч. С. 440). Если контракт государственного служащего будет содержать требования о выполнении обязанностей возложенных на него в связи с исполнением служебной деятельности, то допустимо рассматривать слова «обязанность» и «обязательство» как синонимы.

² См.: Джииев С.Х. Правовое регулирование трудовых отношений федеральных государственных служащих: Дис. канд. юрид. наук. М., 1997. С. 52.

³ Состав элементов правосубъектности государственного, муниципального служащих в целом совпадает. Дополнительным требованием, предъявляемым к гражданам, поступающим на муниципальную службу, является отсутствие установленного вступившим в законную силу решением суда запрета занимать должность муниципальной службы в течение определенного срока.

стаж работы по специальности; 7) знание положений нормативных актов, необходимых для исполнения соответствующих должностных обязанностей¹.

Гражданство Российской Федерации является необходимым условием поступления на государственную и муниципальную службу. Прямое указание на это содержат определения «государственного служащего», «муниципального служащего», закрепленные соответственно Федеральными законами «Об основах государственной службы Российской Федерации» (ст. 3) и «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (ст. 7).

Важным юридическим требованием к государственным служащим является возраст поступления на службу и нахождения на ней. Право поступления на государственную службу имеют граждане, достигшие 18 лет. Предельный возраст пребывания на государственной службе ограничен 60 годами. Законом предусмотрены варианты продления срока нахождения на государственной службе. Для служащих, занимающих высшие, главные и ведущие государственные должности государственной службы этот акт осуществляется решением руководителя соответствующего государственного органа. Однократное продление срока нахождения на государственной службе допускается не более чем на год. Достижение служащим 65 лет исключает возможность продления срока нахождения на государственной службе.

Законы субъектов федерации относительно возрастных критериив государственного служащего придерживаются положений, определенных федеральным законодательством². Возрастные ограничения для государственных служащих связаны со значимостью принимаемых и реализуемых ими в рамках должностных полномочий решений.

¹ Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» предъявляет лишь требования к гражданству РФ и владению государственным языком РФ. Возрастные ограничения для лиц поступающих на государственную службу и пребывающих на ней устанавливаются соответствующими «видовыми» законами. Квалификационные требования к гражданам для замещения должностей государственной службы определяются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Дополнительные требования к гражданам при поступлении на государственную службу могут устанавливаться федеральным законом о виде государственной службы или законом субъекта РФ.

² См., например: Закон «О государственной службе Кемеровской области» – п.1 ст. 26; Закон «О государственной службе Новосибирской области» – п. 1 ст. 19, п. 3 ст. 23.

Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» относительно возрастных характеристик муниципального служащего устанавливает требования, аналогичные предусмотренным для государственных служащих. За исключением положения о невозможности продления нахождения на службе лица, достигшего 65 лет. Отсутствие верхнего возрастного предела, допускающего исполнение служебных обязанностей на условиях срочного трудового договора сближает муниципальных служащих с иными работниками. Хотя о безусловном сходстве в регулировании рассматриваемого вопроса говорить нельзя, т.к. предельный возраст для замещения муниципальной должности муниципальной службы законодательством закреплен.

Законы субъектов федерации устанавливают относительно возраста муниципального служащего требования, аналогичные Федеральному закону¹.

Государственные служащие должны иметь состояние здоровья, позволяющее качественно выполнять возложенные на них функции. В силу этого, пп. 3 п. 3 ст. 21 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» устанавливает, что гражданин не может поступить на государственную службу и находиться на ней при наличии подтвержденного заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего исполнению должностных обязанностей. Кроме того, при поступлении на государственную службу в качестве необходимых документов гражданин должен представить медицинское заключение о состоянии здоровья (пп. 6 п. 4 ст. 21). Аналогичное установление содержится в законах субъектов федерации².

Как уже было отмечено, порядок прохождения муниципальной службы определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта федерации. Регулирование рассматриваемого вопроса осущест-

¹ См., например: Закон «О муниципальной службе в Новосибирской области» – п. 1 ст. 9, п. 3 ст. 27; Закон «О муниципальной службе в Алтайском крае» – пп. 5 п. 1 ст. 2, ст. 24; Закон «О муниципальной службе в Омской области» – ст. 2, п. 3 ст. 37.

² См., например: Закон «О государственной службе Новосибирской области» – пп. «в» п. 3 ст. 19; пп. “д” п. 4 ст. 19; Закон «О государственной службе Алтайского края» – пп. 3 п. 3 ст. 21; пп. 6 п. 4 ст. 21.

вляется по-разному: либо повторяются положения¹ Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», либо устанавливаются иные правила², либо этот вопрос специально не оговаривается (помимо указания, что поступление на муниципальную службу осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде)³.

Необходимо отметить, что на практике реализация положения законодательства относительно состояния здоровья государственного, муниципального служащих является крайне проблематичной. Во-первых, законодательно не определено, какие заболевания препятствуют исполнению служащим его должностных обязанностей. Произвольные, нормативно не оформленные решения здесь недопустимы, т.к. могут быть расценены как противоречие принципу равного доступа граждан к государственной и муниципальной службе. Во-вторых, в число документов, необходимых для представления при поступлении на государственную службу включено медицинское заключение о состоянии здоровья, выдаваемое медицинским учреждением по месту жительства или работы гражданина. «В заключение должна содержаться запись о том, что у данного гражданина отсутствуют противопоказания к нахождению на государственной службе»⁴. Однако остается неясным, на основании каких обследований и каким врачом (либо группой врачей) делается указанный вывод. Данный пробел нормативного регулирования ведет к тому, что на практике медицинское заключение не считается необходимым документом и зачастую не предъявляется при поступлении на службу. Подобные «белые пятна» законодательства приводят к тому, что требование к состоянию здоровья служащего является декларативным и фактически невостребованным на практике.

¹ См., например: Закон Кемеровской области от 16 окт. 1998 г. (в ред. Закона Кемеровской области от 13 нояб. 1999 г.) «О муниципальной службе в Кемеровской области» – пп. 3 п. 3 ст. 15 и пп. 6 п. 4 ст. 15 // КонсультантПлюс: Справочная правовая система. – М., 1992.

² Так, Закон «О муниципальной службе в Алтайском крае» устанавливает, что гражданин не может быть принят на муниципальную службу в случае наличия в соответствии с заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего выполнению должностных полномочий в случаях, когда специальные требования к состоянию здоровья установлены для соответствующих должностей (пп. 5 п. 3 ст. 11).

³ См., например: Закон «О муниципальной службе в Новосибирской области» – п. 1 ст. 24.

⁴ Ноздрачев А.Ф. Указ. соч. С. 327.

Согласно ст. 21 вышеупомянутого закона граждане, поступающие на государственную службу, должны владеть государственным языком. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский (ст. 68 Конституции РФ). Республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации. Таким образом, знание государственного языка России и в ряде случаев – государственного языка республики в составе РФ признано необходимым условием для государственного, муниципального служащих.

Важной для определения правосубъектности государственного, муниципального служащих является категория «должность». «Должность предопределяет требования, предъявляемые к человеку, претендующему на ее занятие или уже занимающему ее...»¹.

Государственные должности государственной службы (категории «Б» и «В») подразделяются на следующие группы: высшие государственные должности государственной службы (5-я группа); главные государственные должности государственной службы (4-я группа); ведущие государственные должности государственной службы (3-я группа); старшие государственные должности государственной службы (2-я группа); младшие государственные должности государственной службы (1-я группа).

Комплекс профессиональных качеств, необходимых лицу для поступления и нахождения на государственной, муниципальной службе определяется применительно к конкретной группе должностей.

Квалификационными требованиями, предъявляемыми к лицам, замещающим государственные должности государственной службы и муниципальные должности муниципальной службы, являются: 1) уровень профессионального образования с учетом группы и специализации государственных должностей государственной службы; 2) стаж и опыт работы по специальному

¹ Лазарев Б.М. Государственная служба. М., 1993. С. 6.

сти; 3) уровень знаний Конституции РФ, федеральных законов, конституций, уставов и законов субъектов РФ применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Требования к уровню профессионального образования предусмотрены п. 4 ст. 6 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации». Для замещения высших и главных государственных должностей государственной службы необходимо иметь высшее профессиональное образование по специализации государственных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным, с дополнительным высшим профессиональным образованием по специализации государственных должностей государственной службы; для ведущих и старших государственных должностей государственной службы – высшее профессиональное образование по специальности «Государственное и муниципальное управление», либо по специализации государственных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным; для младших государственных должностей государственной службы – среднее профессиональное образование по специализации государственных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным. Проблема реализации данного положения состоит в отсутствии законодательного определения формулы «равноценное образование».

К важным профессиональным качествам, необходимым для замещения государственной должности государственной службы относятся наличие стажа и опыта работы по специальности.

Требования к стажу и опыту работы федеральных государственных служащих установлены Указом Президента РФ от 30 января 1996 г. «О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы»¹.

Нормативные акты субъектов Федерации могут содержать и иные квалификационные требования к государственным должностям государственной

¹ СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 533.

службы. Например, ст. 6 Закона «О государственной службе Алтайского края» предусматривает, что дополнительные требования к служащим, замещающим государственные должности государственной службы, устанавливаются на основе ст. 6 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»:

- по государственным должностям государственной службы категорий «Б» и «В», учреждаемым для обеспечения деятельности краевого Совета народных депутатов – краевым Советом народных депутатов;
- по государственным должностям государственной службы категорий «Б» и «В», учреждаемым для обеспечения деятельности главы администрации Алтайского края – главой администрации Алтайского края;
- по государственным должностям государственной службы категорий “Б” и “В”, учреждаемым для обеспечения деятельности иных государственных органов Алтайского края – соответствующими государственными органами Алтайского края.

Очевидна целесообразность такого подхода, позволяющая на практике подбирать для государственной службы лиц, обладающих необходимыми профессиональными качествами применительно к особенностям исполняемых ими должностных полномочий. Так, во исполнение указанного положения было принято постановление главы администрации Алтайского края от 20 ноября 2000 г. «Об утверждении квалификационных требований по государственным должностям государственной службы края, учреждаемым для обеспечения деятельности главы администрации края»¹, содержащее «Квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу и опыту работы граждан, претендующих и замещающих государственные должности государственной службы края, учреждаемые для обеспечения деятельности главы администрации края», а также «Квалификационные требования к уровню знаний Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава (Основного Закона) Алтайского края, законов Алтайского

¹ КонсультантПлюс: Справочная правовая система. – М., 1992.

края применительно к группам государственных должностей государственной службы края, учреждаемых для обеспечения деятельности главы администрации края» (что касается второго вида требований, то они содержат четкий перечень нормативных актов, знание которых необходимо для выполнения определенных должностных полномочий).

Требования к муниципальным должностям муниципальной службы определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Законы субъектов, регулирующие муниципальную службу, устанавливают классификацию муниципальных должностей муниципальной службы, аналогичную классификации государственных должностей государственной службы, т.е. делят их на высшие, главные, ведущие, старшие и младшие.

Комплекс профессиональных требований к муниципальному служащему в целом аналогичен требованиям, предъявляемым к государственному служащему¹. Однако, их содержание иногда менее жестко по сравнению с требованиями к государственным служащим. Так, п. 3 ст. 12 Закона «О муниципальной службе в Алтайском крае» устанавливает, что «гражданам, претендующим на должность муниципальной службы необходимо иметь: для высших и главных должностей муниципальной службы – высшее образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет или стаж муниципальной или государственной службы на высших и главных муниципальных или государственных должностях не менее 2 лет». Подобные положения, только с различными требованиями к стажу по различным группам, установлены и для других муниципальных должностей. Следовательно, для замещения муниципальной должности в Алтайском крае необязательно иметь образование по специализации «Государственное и муниципальное управление» или по специализации должности. Кроме того по смыслу статьи, необходим стаж работы по *специальности*, а не по *специализации муниципальной должности*. Ду-

¹ См., например: Закон «О муниципальной службе в Алтайском крае» – п. 2 ст. 12; Закон «О муниципальной службе в Кемеровской области» – п. 2 ст. 17; Закон «О муниципальной службе в Новосибирской области» – п. 1 ст. 11.

мается, что данное требование не способствует приему на службу лиц, способных качественно справляться с возлагаемыми на них должностными полномочиями.

Подобные законодательные положения наводят на мысль о необходимости закрепления на федеральном уровне квалификационных требований для претендентов на муниципальные должности.

Таковы основные требования, предъявляемые к государственным и муниципальным служащим и характеризующие правосубъектность обозначенных лиц как составную часть правового статуса.

Государственные, муниципальные служащие в отличие от иных лиц, состоящих в трудовых правоотношениях, имеют особый правовой статус, специфика которого состоит в комплексном сочетании общегражданских, административных и трудовых прав и обязанностей. Наличие первой группы прав и обязанностей свидетельствует о том, что указанные лица пользуются всеми правами и свободами, а также несут обязанности перед обществом наравне со всеми гражданами¹. Административные права и обязанности связаны с осуществлением служебной деятельности по занимаемой государственной, муниципальной должностям, реализуются и исполняются преимущественно в отношениях с третьими лицами; трудовые – предоставляются служащим как наемным работникам, реализуются и выполняются в отношениях внутри государственного органа между работником и работодателем².

Комплекс административных прав и обязанностей государственных служащих устанавливается в пределах компетенции органов, в которых они состоят на службе. Административные права и обязанности делятся на общие для всех государственных служащих и специальные, обладание которыми зависит от занимаемой должности.

¹ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 181.

² Подробнее о фигуре работодателя см. § 2.2.

В ст. 9 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» закреплены общеслужебные права государственных служащих. К ним, например, можно отнести право:

- государственного служащего на ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой государственной должности, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе, а также на организационно-технические условия, необходимые для исполнения им должностных обязанностей;
- на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
- на посещение в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей предприятий, учреждений, организаций, независимо от форм собственности;
- принятия решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями и другие.

Общеслужебными обязанностями являются, например, следующие:

- обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдения Конституции РФ, реализацию федеральных законов и законов субъектов РФ, в том числе регулирующих сферу его полномочий;
- обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан;
- в пределах своих должностных обязанностей своевременно рассматривать обращения граждан и общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принимать по ним решения в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов РФ;
- соблюдать порядок работы со служебной информацией и другие.

Ограничения, связанные с государственной службой, также можно отнести к общеслужебным обязанностям, т.к. они осуществляются путем бездей-

ствия. Закон ограничивает ряд личных прав государственных служащих. Например, служащий не вправе:

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- быть депутатом законодательного органа РФ, законодательных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления;
- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
- состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено законом или если в порядке, установленном законом ему не поручено участвовать в управлении этой организацией и другие.

Характер и объем специальных прав и обязанностей государственного служащего зависят от занимаемой должности, а поэтому очень разнообразны и специфичны. Конкретные должностные обязанности определяются, исходя из типовых квалификационных характеристик, соответствующих должности. Специальные права и обязанности устанавливаются законодательством. Однако в ряде случаев правовое положение служащих может регулироваться органами управления учреждений, в которых они состоят на службе.

Внутриорганизационные отношения, складывающиеся в ходе практического осуществления государственной службы между государственным служащим и работодателем, относятся к сфере трудовых отношений.

К этой группе можно отнести права:

- на получение денежного содержания, которое состоит из должностного оклада, надбавок к должностному окладу за квалификационный разряд, особые условия государственной службы, выслугу лет, а также премии по результатам работы;
- на ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью не менее 30 дней. Для отдельных категорий государственных служащих устанавливается ежегодный оплачиваемый отпуск большей продолжительности. Сверх ежегодного оплачиваемого отпуска служащим за выслугу лет предоставляется в

порядке и на условиях, предусмотренных законом, дополнительный оплачиваемый отпуск. Ежегодный оплачиваемый отпуск и дополнительный оплачиваемый отпуск суммируются и по желанию служащего могут предоставляться по частям. При этом продолжительность одной части предоставляемого отпуска не может быть менее 14 календарных дней;

- на переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации с сохранением денежного содержания на период обучения;
- на согласование перевода на другую должность за исключением случаев, предусмотренных законом;
- на предоставление компенсации в связи со служебными командировками;
- на предоставление другой государственной должности государственной службы в другом государственном органе с учетом его профессии, квалификации и занимаемой ранее должности в случае невозможности предоставления ему работы в том же государственном органе при ликвидации государственного органа или сокращении его штата. При увольнении в связи с ликвидацией государственного органа или сокращении его штата служащему выплачивается средний заработок по ранее занимаемой должности в течение трех месяцев (без зачета выходного пособия);
- на объединение в профессиональные союзы (ассоциации) для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;
- на обращение в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой, в том числе по вопросам проведения квалификационных экзаменов и аттестации, их результатов, содержания выданных характеристик, приема на службу, ее прохождения, реализации прав, перевода на другую государственную должность, дисциплинарной ответственности, несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты, увольнения с государственной службы.

Особенность трудовых обязанностей государственного служащего состоит в том, что помимо обязанностей, предусмотренных трудовым законо-

дательством, в их число входит и исполнение должностных обязанностей, которые по своей сути являются административными правами и обязанностями.

Изучение нормативных актов субъектов федерации показывает, что законы, регулирующие государственную службу, содержат аналогичные права, обязанности и ограничения¹. Унификацию в данном случае можно считать оправданной, т.к. независимо от уровня государственной службы, деятельность лиц, осуществляющих служебную деятельность, направлена на реализацию задач и функций государства.

Согласно Федеральному закону «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», права и обязанности муниципального служащего устанавливаются уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с данным законом, иными федеральными законами, законами субъектов РФ.

Сопоставление законов о муниципальной службе субъектов федерации с Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» показывает, что права и обязанности, установленные для муниципальных служащих, в целом аналогичны, предусмотренным для государственных служащих². Ограничения для муниципальных служащих, закрепленные ст. 11 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» фактически повторяют установления, предусмотренные для государственных служащих. Это подтверждает указанное выше положение о возможности использования законодателем тождественных подходов при регулировании соответствующих подинститутов государственной и муниципальной служб, в данном случае – правового статуса государственных, муниципальных служащих.

¹ См., например: Закон «О государственной службе Алтайского края» – ст. 9, 10, 11; Закон «О государственной службе Кемеровской области» – ст. 12, 13, 14; Закон «О государственной службе Новосибирской области» – ст. 7, 8, 9; Закон «О государственной службе Омской области» – ст. 10, 11, 12.

² См., например: Закон «О муниципальной службе в Алтайском крае» – ст. 8, 9, 10; Закон «О муниципальной службе в Кемеровской области» – ст. 11, 12, 13; Закон «О муниципальной службе в Новосибирской области» – ст. 13, 14, 15, Закон «О муниципальной службе в Омской области» – ст. 15, 16, 17.

Анализ правосубъектности, прав и обязанностей служащих показывает значительные особенности, по сравнению с иными работниками¹. Следствием этого обстоятельства являются определенные отличия в регулировании трудовых правоотношений указанных лиц. Исследование некоторых из них предпринято в параграфах 2, 3 главы 2 настоящей работы.

¹ Считаем, что федеральные законы о видах государственной службы и законы субъектов РФ о государственной гражданской службе продолжат эту тенденцию.

1.3. Законодательство о государственной службе (краткий очерк)

В данном параграфе предпринята попытка краткого анализа законодательства о государственной службе, начиная с XVIII века. Естественно, что в период формирования законодательной базы современной государственной службы, предшествующий опыт представляется весьма интересным. Вопросы развития законодательства о государственной службе России (XVIII–XX в.в.) являются недостаточно исследованными. Подтверждением этому является незначительное число научных трудов, затрагивающих вопросы развития нормативной базы государственной службы¹.

Анализ законодательства о государственной службе позволяет выделить особенности становления и развития данного института управления в различные исторические периоды.

Первым русским самодержцем, серьезно задумавшимся о реформировании государственной службы и создании упорядоченного законодательства о службе, был Петр I. Необходимость корректирования системы государственного управления, упорядочения деятельности чиновничьего аппарата к первой четверти XVIII века стала насущной проблемой. Рыхлый аппарат приказов и воевод не мог разрешить сложные внутри- и внешнеполитические задачи, не соответствовал социальному-экономическому строю страны.

22 октября 1721 г. на праздновании в честь заключения Ништадского мира Петр I произнес речь, третий пункт которой гласил: «...надлежит им стараться о начатых разпорядках в государстве, дабы оные в совершенство привести и чрез дарованной божией милостию мир являемые авантажи, которые им чрез отворение купечества с чужестранными землями вне и

¹ См.: Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983; Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. М., 1978; Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997; Старилов Ю.Н. Служебное право: Учебник. М., 1996; Ноздрачев А.Ф. Указ. соч.

внутрь представляются, пользоваться тщилися, дабы народ чрез то облегчение иметь мог»¹.

Говоря о «начатых разпорядках», Петр имел в виду комплекс преобразований, в том числе и проведение государственной реформы.

В основе перестройки государственного аппарата лежали распространенные в Европе идеи государственного строительства. Суть которых заключалась в том, что человек может превратить государство в идеальный инструмент преобразования общества, с помощью которого можно достичь «всеблагого блага». И важная роль в достижении этой цели отводилась усовершенствованным законам и претворяющим их в жизнь учреждениям.

Петр начал с создания законодательства. Он верил, что «правильный закон», вовремя изданный и последовательно осуществляемый в жизнь, может почти все. Кроме того, на пути к достижению «всеблагого блага» царь огромное значение придавал совершенному государственному аппарату. Необходимо отметить, что становление государственной службы в России происходило в тесном единстве с формированием государственного аппарата как системы органов, претворяющих в жизнь государственную волю. И поэтому организация и функционирование государственной службы находились в прямой зависимости от структуры и специализации государственных учреждений.

Образцом для государственной реформы Петра I стало шведское государственное устройство. Петр решил создать аппарат управления с четко обозначенной специализацией, регламентацией обязанностей чиновников, их статуса и оплаты труда.

В конце 1717 – начале 1718 гг. Петр составил программу необходимых преобразований государственного аппарата. 12 декабря 1718 г. на свет появился «Реестр коллегиям. О должности, что в которой управляти надлежит»,

¹ Цит. по кн.: Анисимов Е. В. Время петровских реформ. Л., 1989. С. 236.

который и определил структуру государственного аппарата России. Этим документом были учреждены следующие коллегии:

- Военная – управляла регулярной армией;
- Адмиралтейская – осуществляла подготовку и обучение личного состава военно-морского флота, его вооружение и снабжение, занималась строительством, оснащением флота, корабельными делами;
- Коллегия иностранных дел – поддерживала дипломатические отношения с иностранными государствами, руководила приемом, содержанием и отправлением иностранных послов;
- Камер-коллегия – руководила сбором податей, пошлин и недоимок, выполнением натуральных повинностей, занималась бюджетным планированием;
- Штат-контор-коллегия – руководила расходами на нужды государства, управляла кассами на местах, выделяла определенные суммы правительстенным учреждениям и должностным лицам;
- Ревизион-коллегия – осуществляла контроль за работой финансовых органов;
- Юстиц-коллегия – являлась судебным и административным органом, ведала надворными и нижними судами и являлась по отношению к ним апелляционной инстанцией;
- Коммерц-коллегия – ведала внутренней и внешней торговлей;
- Берг-Мануфактур-коллегия – занималась управлением промышленностью.

Впоследствии состав коллегий претерпел ряд изменений, и к концу царствования Петра центральный аппарат составляли 11 коллегий.

Новая форма государственного учреждения – коллегия, пришедшая на смену приказам, отличалась иерархией должностных лиц (президент, вице-президент, советники и асессоры), коллегиальным обсуждением и решением дел, единообразием организационного устройства, более четкой компетенцией.

В связи с осуществлямыми преобразованиями государственного аппарата деятельность чиновничества подверглась существенной дифференциации и стала более специализированной.

Первоначально каждая коллегия руководствовалась своим регламентом, однако Петр считал, что необходим документ, определявший единообразие организационного устройства, деятельность, делопроизводство. Итогом этих размышлений стал документ, получивший название «Генеральный регламент или Устав, по которому Государственные Коллегии, також и все оные принадлежащие к ним Канцелярией и Контор служители, не токмо во внешних и внутренних учреждениях, но и в отправлении своего чина подданейше поступать имеют», утвержденного Указом Петра I 28 февраля 1720 г.¹ Данный нормативный документ, определявший деятельность коллегий, считается первым российским законом о гражданской службе. Н.И. Павленко назвал Генеральный регламент средоточием бюрократической мудрости². Этот документ установил строгую подчиненность нижестоящих учреждений вышестоящим, общие принципы деятельности бюрократического аппарата всех государственных учреждений. Генеральный регламент установил четкий режим работы коллегии как бюрократического учреждения, закрепил коллегиальную форму управления, четко определил обязанности канцелярских служащих: секретаря, нотариуса, актуариуса, регистратора. Петр придавал большое значение механизму работы учреждения и властными решениями пытался повысить эффективность его работы. Так, Генеральный регламент требовал от чиновников делового отношения к выполняемым обязанностям, качественного исполнения поручений, принятия решений исходя из интересов Отечества.

С появлением Генерального регламента каждое государственное учреждение создавало регламент, фиксируя особенности его деятельности, уже с учетом положений этого центрального акта. А обязанности каждого

¹ См.: Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 60.

² См.: Павленко Н.И. Петр Великий. М., 1990. С. 437.

чиновника записывались в специальную инструкцию, называемую «должностью». Таким образом, государство все больше вмешивалось в деятельность чиновничества, пытаясь регулировать не только непосредственное осуществление должностных полномочий, но и порядок прохождения службы. По мнению Н.И. Павленко, следующим документом после Генерального регламента, имеющим прямое отношение к формированию бюрократии и определению ее статуса, являлся Адмиралтейский регламент¹, опубликованный 5 апреля 1722 г. Особенность этого документа состоит в детальном регулировании деятельности должностных лиц. Кроме того, регламент содержал подробную инструкцию действий коллегии в нестандартной ситуации.

Важным документом, закрепившим новый порядок прохождения государственной службы в России, стал закон под названием «Табель о рангах всех чинов Воинских, Статских и Придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе чины» от 24 января 1722 г. При работе над Табелью изучалось законодательство о чинах Англии, Франции, Дании, Пруссии. Был составлен сводный текст, дающий представление о законодательстве европейских стран о чинах. Учитывалась также и русская практика. Табель закрепила обязательность государственной службы и объявила службу единственным источником получения соответствующего ранга и его последующего повышения.

В Табели о рангах впервые в России государственная служба была разделена на военную и гражданскую, а гражданская, в свою очередь – на статскую и придворную. Соответственно, выделялись чины: военные, статские и придворные. Разграничение службы на виды явилось дальнейшим развитием специализации труда чиновников, начатой Реестром коллегиям и Генеральным регламентом.

Все чины разделялись на 14 классов или рангов чиновников. В 14 классов Табели было включено 262 должности. Некоторые должности не были включены в Табель о рангах в силу того, что занимались они преимущест-

¹ См.: Павленко Н.И. Указ. соч. С. 440.

венно разночинцами. Табель же регулировала, главным образом, статус дворянской бюрократии. Согласно закону, лицо не могло претендовать на ранг, не имея должности (чина), соответствующей данному рангу. Следовательно, ранг можно рассматривать как звание, право на которое давала должность. Однако не всегда по должности следовало предоставлять и все права, присвоенные ее рангу. Таким образом, ранг как бы отделялся от должности.

В основу классификации была положена военно-морская служба. Это типично для законодательства Петра I, т. к. он часто подчеркивал значение военной службы в Российском государстве и стремился перенести военные принципы на сферу государственного управления.

Принципиальное значение имело положение закона, «согласно которому в основу иерархического деления гражданских служащих вместо принципа происхождения, знатности или «породы» был положен принцип служебной годности»¹.

Основные кадры чиновников в аппарате управления занимали дворяне, т. к. Табель о рангах предоставляла им льготы для получения определенных должностей в государственных учреждениях. Однако нехватка людей, способных исполнять государственную службу, вынуждала власти привлекать на государственную службу некоторые категории недворянских сословий: получившие первый офицерский чин на военной службе и VIII ранг на государственной службе получали наследственное дворянство. «Происходило обюрокрачивание дворянства и одворянивание бюрократии»².

Табель устанавливала необходимые требования к чиновникам, претендующим на повышение в чине. При замещении постов в государственном аппарате учитывались не только знатность, но и образовательный уровень, способности, выслуга лет, личные заслуги перед государством при исполнении должностных обязанностей. Образовательный уровень являлся важным

¹ Государственная служба: теория и организация: Курс лекций / Под ред. Е.В. Охотского, В.Г. Игнатова. Ростов н/Д, 1998. С. 412.

² Павленко Н.И. Указ. соч. С. 441.

условием для поступления на службу и дальнейшего продвижения по служебной лестнице.

Табель закрепила обязательность обучения дворян для работы в государственном аппарате управления. Петр включил пункт, согласно которому право получить чин и стать членом коллегии юнкеров имели лишь те, которые были испытаны в своих знаниях в коллегиях, а затем представлены Сенату. Хотя в порядке исключения на государственную службу допускались «нужды ради за оскудением ученых» прием лиц, «которые не учились». Они зачислялись титулярными коллегии-юнкерами и чина не получали.

Табель установила денежное жалование за службу, которое при Петре вытесняет такое вознаграждение за службу как раздача земли. Переход к денежной оплате способствовал формированию бюрократии – социальной группы, не принадлежавшей к классу феодалов, но стоявшей на страже интересов феодального государства.

Таким образом, Табель о рангах стала нормативным актом, который «...положил начало образованию в России чиновничества как особой группы, наделенной рядом прав и преимуществ»¹, закрепила единообразие общегосударственных рангов чиновничьей иерархии и позволила привлекать к управлению государством образованных людей. В России был создан государственный аппарат, отличающийся от прежнего «... большей стройностью, единством принципов организации высшего и центрального аппарата, четким размежеванием обязанностей, унификацией структуры»².

Петр уделял особое внимание строгому исполнению законов государственными служащими. Он считал, что успешное осуществление управления возможно только при полной законности деятельности служащих государственного аппарата. А нарушение закона несет вред делам государства: «Когда кто в своем звании погрешит, то беду нанесет всему государству, яко следу-

¹ Зайончковский П.А. Указ. соч. С. 24.

² Павленко Н.И. Указ. соч. С. 456.

ет»¹. Поэтому Петр придавал большое значение созданию контролирующих учреждений.

Органом надзора за деятельностью чиновников являлся Сенат. Непосредственно этот надзор осуществляли фискалы, созданные еще в марте 1711 г. В их задачу входило тайно проводить и доносить обо всех преступлениях, наносящих вред государству. Причем за несправедливые доносы фискал не наказывался, а за правильные получал вознаграждение, равное половине штрафа с уличенного им должностного лица. По мнению Н.И. Павленко, главным недостатком фискального контроля являлось то, что фискалы не предупреждали преступления, а всего лишь регистрировали их, а затем изобличали². Кроме того, заинтересованность в получении вознаграждения побуждала фискалов дожидаться завершающей стадии преступления. Именно поэтому возникла необходимость дополнить негласный надзор надзором гласным. И в 1722 г. был создан прокурорский надзор, который имел гораздо больше прав, чем фискальный. И «система фискалов стала своеобразным продолжением прокуратуры»³. Система прокуратуры имела исключительное положение в бюрократическом аппарате государства, т. к. будучи сама бюрократическим учреждением осуществляла надзор за чиновничим аппаратом. Власти пытались всесторонне контролировать законность деятельности чиновников. В связи с этим Указ «О порядке отправления дел по его должностям» от 6 апреля 1722 г. предоставлял право гражданам обжаловать противозаконные действия чиновников.

В 1723 г. Петр начал создание системы наказаний для чиновников. Согласно специальному «Уложению о наказаниях» все преступления были разделены на государственные и частные (партикулярные). За государственные преступления устанавливались жестокие наказания, вплоть до смертной казни. При Петре было издано самое большое в России количество указов, каравших смертной казнью за должностные преступления («диковинки»). Для

¹ Анисимов Е.В. Указ. соч. С. 246.

² См.: Павленко Н.И. Указ. соч. С. 462.

³ Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 94.

российского чиновничества была создана система наказаний, мало чем отличавшаяся от системы наказаний, применяемой к военным. Столь жестокие меры по отношению к чиновникам, совершившим должностные преступления, объясняются отношением к деятельности аппарата как к одному из решающих условий успешного государственного управления, а, следовательно, и процветания государства.

Таким образом, в результате петровских реформ государственного управления в России сложилась бюрократическая система государственной службы¹. Отличительной чертой законодательства о государственной службе данного периода является детальная регламентация деятельности государственных служащих.

После смерти Петра Россия была ввергнута в пучину дворцовых переворотов. За 37 лет, с 1725 по 1762 г., их было шесть. Естественно, что за каждым правителем стояли силы, пытающиеся использовать верховную власть в своих интересах. Однако основная масса дворян считала, что «только укрепление абсолютной монархии и ее государственного аппарата может предотвратить крупные социальные потрясения»².

Преемники Петра I, стоявшие у власти до 1762 г., оказались людьми неспособными заниматься серьезной политикой, государственными делами. В сфере государственной службы никаких важных изменений не произошло. Происходили малозначительные преобразования государственного аппарата, результатом которых стали его дальнейшая бюрократизация, увеличение числа чиновников, регламентация организаций и деятельности государственных учреждений, расцвет казнокрадства, взяточничества и чиновничего произвола. Законодательство о государственной службе существенных изменений не претерпело.

В период правления Екатерины II, произошли изменения в системе местного самоуправления в России. Но в законодательстве о государственной

¹ Под бюрократической системой понимается система, имеющая следующие признаки: 1) наличие строгой иерархии учреждений и должностных лиц; 2) унификация структуры и штатов учреждений и должностных лиц; 3) разделение труда в управленческом аппарате.

² Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 97.

службе ничего нового не появилось; использовалась петровская Табель о рангах.

Для России первой половины XIX века характерны кризис феодализма и становление капиталистического уклада. Абсолютизм пытается лавировать, его политический курс становится более гибким. Это было время различных проектов преобразования государственного строя.

В условиях социально-экономических реформ актуальным становится вопрос о степени образованности чиновничества. По мнению П. А. Зайончковского, низкий уровень образования чиновников был следствием отсутствия сети учебных заведений¹. В 1803 г. власти приступают к созданию сети учебных заведений. А уже в Указе от 24 января 1803 г. «Об устройстве училищ», основным условием назначения на гражданскую должность, требующей юридических знаний, было определено окончание государственного или частного училища. Так как данный документ не достиг поставленной цели на свет появился Указ Александра I от 6 августа 1809 г. «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в найках для производства в коллежские асессоры и статские советники». В Указе подчеркивалась нуждаемость государства в образованных чиновниках: «Междуд тем все части государства требуют следующих исполнителей, и, чем далее отлагаемо будет твердое и отечественное образование юношества, тем недостаток впоследствии будет ощутимее»². Указ одним из условий получения чина коллежского асессора требовал предъявления «...свидетельства от одного из состоящих в империи университетов, что он обучался в оном успехам в науках, гражданской службе свойственным, или что, представ на испытание, заслужил на оном испытании одобрение в своем знании»³. Лица же, состоящие в чине коллежского асессора должны были сдавать экзамен при получении чина статского советника. Кроме того, Указ предписывал руководителям мини-

¹ См.: Зайончковский Н.П. Указ. соч. С. 29.

² Цит. по кн.: Зайончковский Н.П. Указ. соч. С. 30.

³ См.: Зайончковский Н.П. Указ. соч. С. 30.

стерств и ведомств принимать на государственную службу лиц, обладающих «твёрдым отечественным образованием».

Указ от 6 августа 1809 г. вызвал серьезное недовольство российского чиновничества, широких кругов дворянства. Но, несмотря на частичную отмену указа в течение последующих лет, в период царствования Александра I он так и не был отменен. Указ поставил перед чиновниками, рассчитывавшими на успешную карьеру, проблему получения высшего образования¹. К середине 20х гг. XIX века действие указа значительно ослабло и в 1834 г. он был окончательно отменен в связи с изданием «Положения о порядке производства в чины по гражданской службе». Ю.Н. Старилов справедливо считает, что отмена указа отрицательно сказывалась на административно-служебной практике².

Положение подразделяло всех чиновников на лиц с высшим образованием; лиц, со средним образованием; лиц, окончивших низшие учебные заведения либо получивших образование на дому. Для каждой категории устанавливались различные сроки производства в чин. Положение устанавливало новый порядок чинопроизводства. В соответствии с ним производство в чин осуществлялось: «1) в связи с добросовестной и положительно отмеченной службой («Производство в чины вообще за усердие и похвальное отправление службы, начальством засвидетельствованное»); 2) за особые отличия в службе («за отличия, состоявшие в каких-либо особых подвигах и делах, на пользу службы совершенных, или доказавшие особенные труды и достоинства чиновника»)³. Исходя из этого устанавливались различные сроки выслуги лет в чине: общие и за отличие. Положение просуществовало до 1856 г.

Вопрос серьезного совершенствования законодательства о государственной службе (в частности, внесение изменений в Табель о рангах) был поднят во второй четверти XIX века. Изменение законодательства стало актуальным в связи с необходимостью новой, более приспособленной к усло-

¹ См.: Государственная служба: теория и организация: Курс лекций / Под ред. Е.В. Охотского, В.Г. Игнатова. Ростов н/Д, 1998. С. 416.

² См.: Старилов Ю.Н. Служебное право: Учебник. М., 1996. С. 85.

³ Зайончковский П.Н. Указ. соч. С. 36.

виям военно-полицейской крепостнической диктатуры расстановки кадров государственного аппарата. Однако несмотря на полемику о необходимости отмены Табели о рангах, государство пошло лишь на частичное изменение данного документа, «направленное на ограничение доступа в потомственное и даже личное дворянство чиновникам по службе»¹. Согласно Закону от 11 июня 1845 г. для получения потомственного дворянства необходимо было достижение VI класса для военной службы и V класса для гражданской службы, для получения личного дворянства – IX класса. Ранее личное дворянство жаловалось служащим за получение I чина IX класса, а потомственное дворянство предоставляло VIII класс. Чиновники X-XIV классов, согласно закону становились полупrivилегированной прослойкой почетных граждан. Закон от 9 декабря 1856 г. еще более ужесточил правила получения дворянства. Теперь чиновники получали потомственное дворянство лишь с IX класса.

Кризис самодержавия, выразившийся в движении дворянских революционеров-декабристов, заставил власти заняться «чисткой» государственного аппарата, изгнанием из его среды «политически неблагонадежных лиц». Решению этой задачи были посвящены Законы от 1 августа 1822 г., 21 апреля 1826 г. и от 7 ноября 1850 г. «Порядок увольнения со службы и определения вновь в оную неблагонадежных чиновников», утвержденный Николаем I в ноябре 1850 г., наделял начальников государственных учреждений полномочиями по определению неблагонадежности подчиненных им чиновников. Определение неблагонадежности производилось по усмотрению, без наличия четко определенных критериев. Впоследствии поступление на службу чиновников, уволенных в связи с неблагонадежностью было крайне затруднительным и допускалось только под личную ответственность руководителей учреждений и по согласованию с Инспекторским департаментом Собственной Его Императорского Величества Канцелярии.

¹ Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 141.

Проводя «чистки» чиновничества, самодержавие одновременно стремилось всячески поощрять служебное рвение и верность лиц, находящихся на государственной службе и признанных политически благонадежными. Это осуществлялось посредством высокого жалования, выражения различных форм царской благодарности, пожалования почетных званий, единовременных денежных выплат, награждения чиновников орденами. Данным вопросам были посвящены такие Указы Николая I как Указ «О порядке представления чиновников к наградам» от 20 января 1833 г., Указ «О награждении гражданских чиновников, при увольнении со службы следующими чинами» от 20 декабря 1843 г. и другие. Добросовестное отношение чиновников к службе стимулировалось также строгой ответственностью за совершение дисциплинарных проступков и должностных преступлений. В мае 1846 г. вступило в действие «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных», предусматривающее такие взыскания как замечание, выговор без занесения в формулярный список, вычет из служебного стажа, штраф и другие. Наказания за должностные преступления назначал суд.

В царствование Николая I увидел свет «Устав о службе гражданской», содержащий требования к деловым и нравственным качествам чиновников, а также предусматривающий комплекс ограничений, которые были обусловлены поступлением гражданина на государственную службу и осуществлением им должностных обязанностей.

Однако все попытки реформирования, направленные на приспособление государственного аппарата к изменениям в экономическом строе, предпринятые государственной властью не привели к улучшению его деятельности. К середине XIX века имели место тормозящие явления, приведшие к неспособности высших и центральных учреждений оперативно решать стоящие перед ними задачи.

После крестьянской реформы 1861 г. начинается бурное развитие капитализма в России, выразившееся в активном росте соответствующих форм промышленности, сельского хозяйства, в процессах расслоения крестьянства

и превращения барщинного помещичьего хозяйства в капиталистическое, усиливших рыночных капиталистических отношений. Реформы 60-70х гг. XIX века повернули Россию на капиталистический путь развития. Изменения в обществе, усложнившиеся задачи управления поставили на повестку дня вопрос о реформе гражданской службы. Александр II хорошо понимал недостатки сложившейся в николаевские годы системы чиновничего произвола, но не отвергал бюрократического управления империей и надеялся обойтись лишь частичным улучшением традиционной системы органов власти¹. Специальной комиссией о службе гражданской 1885-1901 гг. был подготовлен новый проект «Устава о службе гражданской». Данный документ включал в себя меры, которые по мнению его создателей, способствовали повышению оперативности бюрократии. Но боязнь широкого внедрения в бюрократическую среду представителей буржуазии помешала новому акту увидеть свет и был сохранен старый «Устав о службе гражданской» от 1832 г., который по мнению Н.П. Ерошкина, способствовал сохранению дворянской однородности верхов бюрократии². Но капитализм развивался и неизбежно происходило срашивание чиновничества с буржуазным предпринимательством. И хотя эти связи носили не очень прочный характер власти, пытаясь им противостоять, в 1884 г. принимают закон, запрещающий чиновникам I-III классов (а по некоторым ведомствам и ниже) участие в управлении акционерных обществ и компаний.

Несмотря на попытки буржуазии прорваться в государственный аппарат, верхи бюрократии (I-III классы) к 1905 г., осуществляющие основное руководство государством, по-прежнему состояли из старого поместного и служилого дворянства. В 1902 г., пытаясь обезопасить государственных служащих от революционного влияния, Николай II утвердил постановление, согласно которому чиновники «за политическую неблагонадежность» увольнялись с государственной службы. Продолжая эту тему, Указ Николая II от

¹ См.: Головатенко А. История России: спорные проблемы. М., 1994. С. 126.

² См.: Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 195.

26 декабря 1903 г. отказывал в пенсии чиновникам, уволенным со службы за политическую неблагонадежность, противодействия распоряжениям правительства и совершение несовместимых со служебным долгом поступков. Заметным можно назвать Указ Николая II Сенату от 5 октября 1906 г., который предоставлял всем гражданам государства равные права в отношении государственной службы. «Принцип сословного подхода формально был отменен»¹. Таким образом, в период царствования Николая II серьезных изменений в законодательстве о государственной службе не произошло, во многом это связано с тем, что Николай II «предпочитал совершенствовать старый механизм, ничего в нем принципиально не меняя»².

Подводя итог анализа законодательства о государственной службе России в период с XVIII по начало XIX века, можно утверждать, что оно детально регулировало все вопросы, связанные с осуществлением государственной службы, и «не уступало по своему объему и сравнимо по многим параметрам с нормативными актами о публичной службе таких европейских государств, как Германия и Франция»³.

Государственная служба является инструментом государственной власти. Законодательный массив изменялся в связи с изменением задач и функций государства. И хотя в ряде случаев имели место инертность и незаинтересованность правителей в усовершенствовании рассматриваемого правового института, деятельность государственных служащих была четко регламентирована и осуществлялась на основе строго определенной нормативной базы. Российскому законодательству была присуща преемственность, которая в большинстве случаев имела позитивное значение для существования и развития государственной службы.

События октября 1917 г. принесли идею необходимости слома старой государственной машины и создания нового аппарата государственного управления. Соответственно, нормативная база, регулировавшая правовое

¹ Старилов Ю.Н. Служебное право: Учебник. М., 1996. С. 78.

² Головатенко А. Указ. соч. С. 136.

³ Старилов Ю.Н. Служебное право: Учебник. М., 1996. С. 66.

положение государственных служащих и порядок прохождения государственной службы в дореволюционной России, была отменена и на свет должны были появиться документы новой власти, регулирующие данный вопрос.

Новая власть пошла по пути полного отторжения опыта российской государственной службы. Очевидно, что для управления государством все же необходимо было создание корпуса государственных служащих. Однако, руководители государства не считали создание систематизированного законодательства отправным пунктом в данном вопросе. Основой для формирования государственной службы было избрано дисcretionное управление. Это привело к тому, что государственный аппарат формировался по личному усмотрению вышестоящих начальников с учетом «политических, деловых и личных качеств» будущих государственных служащих. В нормативных актах были определены конкретные органы и должностные лица, правомочные решать вопросы комплектования должностей государственных служащих, т. е. осуществлялся принцип номенклатуры должностей. В результате корпус государственных служащих советского периода отличался непрофессионализмом, отсутствием специализации и коррумпированностью.

Процесс создания советского законодательства о государственной службе был медленным и хаотичным. За годы Советской власти не был принят ни один закон о государственной службе. Ю. Н. Старилов объясняет нежелание создавать новое законодательство о государственной службе господствовавшими сразу после революции представлениями о быстром отмирании государства, сломе старой государственной машины, упразднении чиновничества как воплощения «всего царского», о полном слиянии в руках представительных органов власти законотворчества, администрирования, управления¹. В обществе витали идеи, согласно которым, при коммунизме будет господствовать самоуправление трудящихся, и государственное управление, а, следовательно, и аппарат чиновников будут лишними. Б.М. Лазарев, наряду с

¹ См.: Старилов Ю.Н. Служебное право: Учебник. М., 1996. С. 99-100.

вышеуказанными причинами называет саботаж значительной части чиновничества¹.

В течение всего периода существования СССР государственная служба находилась в тесной зависимости от партийного руководства Советского государства. К. С. Бельский оценивает взаимоотношения между партийной и государственной службами следующим образом: партийная служба рассматривалась как субъект прав, а государственная служба – как объект, через который КПСС проводила все свои мероприятия².

Кстати, В.М. Манохин видит причину непоявления закона о государственной службе в том, что такой закон мог бы связать руки партийному руководству³.

Что же собой представляло законодательство о службе? Комплексного нормативного акта, освещавшего все вопросы существования государственной службы не было. Законодательство состояло из разрозненных нормативных актов, регулировавших отдельные вопросы службы. Наиболее значительными среди них являются Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях, утвержденные Декретом СНК РСФСР от 21 декабря 1922 г., и Единая номенклатура должностей служащих, утвержденная Госкомтрудом СССР 9 сентября 1967 г.

Основное содержание Временных правил о службе в государственных учреждениях и предприятиях сводилось к ограничению для служащих по признакам родства, представительства и занятия предпринимательской деятельностью. Единая номенклатура должностей служащих разделила служащих на три категории: руководителей, специалистов и технических исполнителей в зависимости от чего определялся объем государственно-властных полномочий; и стала нормативной базой для разработки должностных характеристик, штатов, тарифно-квалификационных справочников.

¹ См.: Лазарев Б.М. Указ. соч. С. 4.

² См.: Бельский К.С. О концепции реформы государственной службы в России // Государство и право. 1994, № 4. С. 24.

³ См.: Манохин В.М. Концепция закона о государственной службе // Советское государство и право. 1991, № 12. С. 90-91.

Кроме вышеуказанных нормативных актов отношения в сфере государственной службы регулировали: указы о введении классных чинов, рангов и специальных званий в некоторых отраслях; Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 марта 1932 г. «О дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности»; Перечни № 1 и № 2 в качестве приложений к Положению о порядке рассмотрения трудовых споров. Многие вопросы государственной службы регулировались нормативными актами Президиума Верховного Совета, правительственные постановлениями, ведомственными документами.

Несмотря на существование большого количества нормативных актов, регулировавших отношения в сфере государственной службы, нерешенным оставался целый комплекс вопросов:

- 1) законодательно не были определены цели, задачи, принципы организации службы в государственном аппарате;
- 2) отсутствовали: понятие должности, единое понятие правового статуса государственного служащего;
- 3) не существовало нормативно-правового порядка подбора кадров на государственную службу;
- 4) законодательно не были урегулированы вопросы прохождения службы: продвижения, условия прекращения;
- 5) в правовом порядке не определялись периодичность и критерии оценки труда государственных служащих;
- 6) недостаточно урегулированными были вопросы ответственности служащих государственного аппарата;
- 7) оставался открытым вопрос о распределении компетенции по уровням управления.

Кроме того, характеризуя законодательство о государственной службе советского периода, необходимо отметить следующую особенность: регулирование труда государственных служащих осуществлялось на основе принципа единства правового регулирования трудовых отношений всех тружеников. Специфика правового положения служащих госаппарата как особой

категории трудящихся не учитывалась. Налицо претворение в жизнь идеи В. И. Ленина о том, что «надо сделать всех государственных служащих простыми исполнителями, ответственными, сменяемыми в любое время, получающими за свой труд в равной мере с рабочими»¹. Недаром в КЗоТ РСФСР часто употреблялась формулировка: рабочие и служащие. «Правовое положение работников госаппарата не отличалось от правового положения служащих других государственных и общественных учреждений, предприятий и организаций»².

Применение дифференцированного подхода к правовой регламентации труда чиновников не практиковалось. Отсутствие учета специфики труда служащих госаппарата, по нашему мнению, стало одной из причин непоявления на свет законодательного акта о государственной службе.

Таким образом, к отличительным чертам законодательства о государственной службе советского периода можно отнести:

- 1) отсутствие системного подхода к формированию института государственной службы;
- 2) игнорирование специфики правового положения государственных служащих;
- 3) недостаточно четкую регламентацию труда государственных служащих.

По сравнению с советским периодом, когда законодательство о гражданской государственной службе практически отсутствовало и регулировалось только прохождение службы в Вооруженных Силах и органах внутренних дел, российское законодательство о государственной службе является более разработанным и представляет собой четкую, хотя и недостаточно полную правовую систему. Оно состоит из:

- Конституции РФ;
- Федеральных законов и иных нормативных актов РФ;

¹ Цит по кн.: Стариов Ю.Н. Служебное право: Учебник. М., 1996. С. 100.

² Модельный кодекс областной (краевой) государственной службы: Модельные нормативные правовые акты. Иркутск. 1995. Вып. 2. С. 3.

– законов и иных нормативных актов субъектов РФ.

До недавнего времени единственным базовым законом о государственной службе являлся Федеральный закон от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации». Он регулирует федеральную государственную службу и государственную службу субъектов федерации. Закон обогатил понятийный аппарат института государственной службы, введя такие понятия как государственная служба, государственный служащий, государственная должность и др., определил основы организации государственной службы РФ, основы правового положения государственных служащих, прохождение государственной службы. Законодательные и иные нормативные акты, регулирующие отдельные виды государственной службы должны были приниматься на основе данного закона и не противоречить ему. Законы, принятые до вступления в силу Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», были приведены в соответствие с ним. Федеральный Закон от 31 июля 1995 г. являлся базовым. В его развитие должны были быть приняты другие федеральные законы и иные нормативные акты (как федерального, так и регионального уровней). Проблема реализации ряда положений Федерального закона состояла в том, что значительной части актов, к которым он отсылает, так и не было принято. А это привело к тому, что нормы закона в полной мере не реализовывались.

Отсутствие целостной системы правового обеспечения государственной службы способствовало возникновению целого ряда негативных явлений. Среди них – нарушение взаимосвязи между федеральным и региональным уровнями государственной службы, неэффективная деятельность государственного аппарата, падение престижа государственной службы и другие. Сложившаяся ситуация требовала изменений в функционировании государственной службы. С этой целью 15 августа 2001 г. Президентом РФ были утверждены Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации и План первоочередных мероприятий по ее реализации.

Во исполнение этого акта Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. была утверждена Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)». Среди прочих ее направлений названо «совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы по вопросам реформирования государственной службы».

Первым федеральным законом, принятым в рамках реализации Программы стал закон «О системе государственной службы Российской Федерации». Данный акт определяет основные принципы построения и функционирования системы государственной службы; устанавливает новую классификацию государственной службы, обособив государственную гражданскую, военную и правоохранительную службу; выделяет два уровня государственной службы (федеральный и субъектов федерации); включает в понятийный аппарат, рассматриваемого института, новые дефиниции (государственная служба, федеральная государственная служба, государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба и др.); изменяет подведомство государственной гражданской службы субъектов РФ (теперь правовое регулирование государственной гражданской службы Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а организация – в ведении субъекта РФ). Кроме того, закон устанавливает общие условия государственной службы и закрепляет характеристику системы управления государственной службы.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» является рамочным, на его основе должны быть приняты федеральные законы о видах государственной службы, законы субъектов РФ о государственной гражданской службе, иные нормативные правовые акты федерального и регионального значения. Следует указать, что Федеральный закон от 27 мая 2003 г. признал утратившими силу лишь некоторые положения Федерального закона от 31 июля 1995 г. Таким образом, на сегодняшний день, действуют два базовых федеральных закона, регулирующие государственную службу России.

Как уже было указано, многие вопросы функционирования государственной службы урегулированы указами Президента РФ. В большинстве своем они направлены на развитие положений законов: повышение профессионального уровня государственных служащих, связанное с прохождением государственной службы; усиление ответственности государственных служащих; социальную защиту государственных служащих.

Большинство указов Президента РФ распространяются как на федеральных государственных служащих, так и на государственных служащих субъектов федерации.

Значительный круг вопросов, связанных с организацией государственной службы регулируется постановлениями Правительства РФ, которые принимаются во исполнение федеральных законов и указов Президента РФ.

Кроме того, практическое выполнение полномочий государственных служащих регулируется нормативными актами соответствующих министерств и ведомств.

Нормативные правовые акты субъектов федерации принимаются на основе федерального законодательства о государственной службе и не могут противоречить ему.

Современное законодательство о государственной службе, как на федеральном, так и на региональном уровнях находится в стадии становления. С точки зрения преемственности ныне действующая нормативная база тяготеет к дореволюционному варианту регламентации, когда государственные служащие рассматривались не как наемные работники, а исключительно как проводники государственной политики. Государственная служба представляла собой институт публичного права. Восприятие дореволюционного опыта может привести к ограничению частно-правового аспекта в изучаемом институте. И государственная служба будет рассматриваться исключительно как форма реализации конституционного права гражданина РФ на участие в управлении государством.

2. ТРУДОВЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

2.1. Понятие трудового правоотношения государственного служащего

Теория трудового правоотношения достаточно подробно разработана в отечественной литературе. В спектре интересов ученых находились различные вопросы: превращения общественного отношения в правовое; взаимосвязи юридической нормы и правоотношения; соотношения трудовых отношений с производственными, трудовых отношений с трудовыми правоотношениями; соотношения материального и идеального, объективного и субъективного в предмете трудового права, воплощение этих категорий в понятии трудового отношения; соотношение трудовых отношений с базисом и надстройкой; о форме и содержании трудового правоотношения; о составе трудового правоотношения и другие.

Некоторые из данных проблем составляют предмет исследования, прежде всего, общей теории права. Обращение к ним ученых-трудовиков, на наш взгляд, объясняется стремлением построения правильной юридической конструкции. Внимание к понятию трудового правоотношения, его разноспектальный анализ обусловлены ролью трудового правоотношения как одной из основных категорий науки трудового права.

Среди указанных вопросов наиболее интересным представляется последний – о составе трудового правоотношения. В рамках данного параграфа предпринята попытка проанализировать предложенные в литературе мнения и обозначить наше видение этой проблемы.

Изучение монографических материалов и учебной литературы позволяет выделить две основные позиции. Первая объединяет сторонников теории единого трудового правоотношения (Н.Г. Александров, М.П. Карпушин, Р.З. Лившиц, Л.Я. Гинцбург и многие др.).

Основоположником этой теории являлся Н.Г. Александров. Социалистическое трудовое правоотношение он определял как «выражающее товарищеское сотрудничество свободных от эксплуатации людей юридическое отношение, в котором одна сторона (трудящийся) обязана применять свою рабочую силу, включившись в личный состав предприятия (учреждения, хозяйства) и, подчиняясь внутреннему трудовому распорядку последнего, а другая сторона обязана к уплате вознаграждения за труд и к обеспечению условий выполнения работы, безопасных для здоровья трудящегося и благоприятных для производительности труда»¹. Трудовое правоотношение – образование сложное. Под его элементами следует понимать элементарные правоотношения в виде одного правомочия и соответствующей ему обязанности. С позицией Н.Г. Александрова во многом совпадают положения, предложенные М.П. Карпушиным. По его мнению, «социалистическое трудовое правоотношение – отношение, в котором одна сторона (рабочий, служащий) обязана выполнять обусловленную работу, подчиняясь трудовому режиму, установленному в предприятии (учреждении, хозяйстве), а другая сторона (предприятие, учреждение, хозяйство) обязана оплачивать труд по его количеству и качеству, создавать условия работы, обеспечивающие высокую производительность труда и безопасные для здоровья трудящегося, принимать меры по удовлетворению его материально-бытовых и культурных нужд»². Социалистическое трудовое правоотношение понимается автором как комплекс отношений – собственно трудовых (обязанность предоставления работы, обязанность выполнения работы определенного рода и др.); имущественных (по вознаграждению за труд и другим выплатам работнику); организационных (подчинение трудовому режиму, обеспечение надлежащих условий труда)³. Ведущее место в комплексе имеют собственно трудовые отношения. «Однако анализ содержания социалистического трудового правоотношения не может замкнуться тремя указанными моментами, которые

¹ Александров Н.Г. Трудовое правоотношение. М., 1948. С. 163.

² Карпушин М.П. Социалистическое трудовое правоотношение. М., 1958. С. 37.

³ См.: Там же. С. 35.

представляют собой лишь суммарное выражение всех обязанностей труда-щегося предприятия»¹. Трудовое правоотношение – это сложное явление, состоит из элементарных правовых отношений (юридическая обязанность и соответствующее ей правомочие)².

Концепция Л.Я. Гинцбурга заключается в следующем. «Социалистическое трудовое правоотношение есть обязательственное отношение между свободным и равноправным работником..., с одной стороны, и социалистическим предприятием (учреждением, общественной организацией) как звеном социалистического хозяйства или государственного аппарата – с другой; в силу этого отношения работник, реализуя закрепленное за ним Конституцией право на труд, включается в социалистическую кооперацию труда путем вступления в производственный коллектив предприятия; на предприятии работник обязуется выполнять согласованную сторонами трудовую функцию, подчиняясь действующему внутреннему трудовому распорядку; предприятие же обязуется: а) оплачивать труд работника соразмерно его количеству и качеству, б) обеспечивать здоровые и безопасные условия труда, в) организовать процесс труда на социалистических основаниях; т.е. проводя мероприятия по повышению производительности труда, привлекая работника в составе коллектива предприятия к управлению производством и способствуя улучшению материальных и культурных условий его жизни»³. Трудовое правоотношение состоит из частей (или элементов). Причем в число элементарных трудовых правоотношений включаются и правоотношения, традиционно относимые к тесно связанным с трудовыми (например, по материальной ответственности работника за ущерб, причиненный предприятию; по возмещению работникам ущерба, причиненного их жизни и здоровью; по профессиональному обучению на производстве)⁴. Л.Я. Гинцбург помимо индивидуальных трудовых правоотношений выделял коллективно-трудовые. От первых они отличаются субъектным составом: «вместо отдельного работника, граж-

¹ Карпушин М.П. Указ. соч. С. 132.

² См.: Там же. С. 131.

³ Гинцбург Л.Я. Социалистическое трудовое правоотношение. М.: Наука, 1977. С. 137.

⁴ См.: Там же. С. 158.

данина выступает ФЗМК, как представитель коллектива трудающихся¹, а контрагентом выступает администрация предприятия. Результатом этого вида правоотношений автор признает либо локальные нормы по труду, либо юридические факты, обусловливающие возникновение прав и обязанностей по индивидуальному трудовому правоотношению.

Р.З. Лившиц под трудовым правоотношением понимал общественное отношение, урегулированное нормой права², выделяя в его составе индивидуальное и коллективное трудовые правоотношения. Субъекты индивидуальных правоотношений – работник и предприятие; содержание – применение труда рабочих и служащих, непосредственный трудовой процесс. Индивидуальное трудовое правоотношение едино и неделимо. Оно является комплексным, состоит из элементарных правоотношений, опосредует всю область трудовых отношений между работником и предприятием. Субъекты коллективных правоотношений – трудовой коллектив, ФЗМК, предприятие, администрация. Правовому регулированию подлежит область взаимоотношений трудового коллектива с администрацией предприятия, область принятия управленческих решений в сфере труда с участием трудового коллектива. Коллективное трудовое правоотношение также является комплексным, состоящим из элементарных правоотношений. «Как каждый из элементов индивидуального правоотношения не существует изолированно от сложного, охватывающего их комплексного правоотношения, так и каждый элемент коллективных правоотношений составляет неотъемлемую часть сложного коллективного трудового правоотношения»³.

Таким образом, обобщение указанных мнений позволяет сделать следующий вывод относительно состава трудового правоотношения. Оно является единым, сложным, состоит из элементарных правовых отношений, представляющих собой связь прав и обязанностей.

¹ Гинцбург Л.Я. Указ. соч. С. 289.

² См.: Иванов С.А., Лившиц Р.З., Орловский Ю.П. Советское трудовое право: Вопросы теории. М., 1978. С. 85.

³ Там же. С. 112-113.

Противоположной обозначенной является позиция ученых (Процевского А.И., Скobelкина В.Н.), выступающих против существования единого трудового правоотношения.

Так, А.И. Процевский под трудовым правоотношением понимает «волевое отношение, возникающее в результате реализации гражданами права на труд и обязанности трудиться, соблюдение рабочими и служащими прав и обязанностей в процессе труда, содержание которого определяется нормами права»¹. Основанием возникновения этого правоотношения является трудовой договор. Возникшее трудовое правоотношение (автор называет его первичным) стабильно на протяжении всего времени работы. И выступает в качестве «правовой основы», «правообразующего факта» для возникновения новых правоотношений (вторичных), в том числе поощрительных и охранных. То есть, первичное правоотношение вместе с другими юридическими фактами представляет собой сложный юридический состав для возникновения вторичных правовых отношений, которые не сливаются с первичным и им не поглощаются².

Детальное исследование теория множественности трудовых правоотношений получила в работах В.Н. Скobelкина. Он исходил из того, что правоотношение – это связь между субъектами права, выражаяющаяся в юридических правах и обязанностях. Считал, что между работником и предприятием существует не одно, а комплекс самостоятельных, но взаимосвязанных трудовых правоотношений³. В зависимости от роли и значимости правовых связей в их общей системе выделял основное трудовое правоотношение, дополняющие и сопутствующие. Основное трудовое правоотношение делает возможным появление всех остальных. Оно возникает при поступлении на работу и прекращается в связи с ее окончанием (в различных формах). Оно является двусторонним и «включает в себя право гражданина на получение оплачиваемой и безопасной работы по способности (с предварительным обучени-

¹ Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений. М., 1972. С. 36.

² См.: Там же. С. 41.

³ См.: Скobelкин В.Н. Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих (Нормы и правоотношения). М., 1982. С. 48.

ем или без такового) и обязанность ее выполнения в соответствии с установленными правилами, а также обязанность предприятия предоставлять такую работу и право требовать надлежащего ее исполнения»¹. Все остальные трудовые правоотношения возникают на базе основного, в непосредственной связи с ним, но являются самостоятельными и не входят в его состав. Эти правоотношения делятся на две группы². Первая: дополняющие – вытекают из основного и непосредственно связаны с исполнением трудовых функций работника (например, правоотношения, связанные с оплатой труда, рабочим временем и временем отдыха и т.д.). Вторая группа: сопутствующие – возникают а) не в связи с исполнением трудовых функций работника (например, предоставление льгот лицам, обучающимся в вечерних и заочных учебных заведениях; предоставление дополнительных отпусков, не связанных с работой и т.д.); б) в связи с юридическими фактами, представляющими собой нарушение прав и обязанностей в основном и дополняющих правоотношениях (например, нарушение трудовой дисциплины, причинение ущерба имуществу и т.д.). Позже автор в составе сопутствующих выделил поощрительные правоотношения, возникающие при применении лишь специальных мер поощрения³.

Таким образом, указанные ученые отказываются от сведения в единое трудовое правоотношение всех прав и обязанностей, возникающих у работника в процессе трудовой деятельности, и настаивают на существовании комплекса трудовых правовых отношений.

Исследование состава трудового правоотношения направлено на уточнение этого понятия. Думается, что существование и развитие представленных позиций способствует созданию более четкого представления о предмете трудового права.

В этой связи представляется некорректной постановка вопроса: «Какая из предложенных концепций верна?» Мы считаем, что приведенные выше

¹ Скobelkin B.N. Указ. соч. С. 49.

² См.: Там же. С. 49-50.

³ См.: Скobelkin B.N. Трудовые правоотношения. М., 1999. С. 132.

позиции отражают различные аспекты понятия «трудовое правоотношение». Приступая к расширенному изложению нашего мнения необходимо оговориться, что понятие «трудовое правоотношение» является научной абстракцией. Представляется, что в силу этого оно несет на себе отпечаток субъективного усмоктования исследователя. Естественно, что при обозначении нашего понимания существующей проблемы наличие субъективного фактора сохраняется.

Итак, основные положения теории единого трудового правоотношения состоят в следующем. Субъектами трудового правоотношения (индивидуального трудового правоотношения) являются работник и работодатель. Между ними существует правовая связь, содержанием которой является целый комплекс взаимных прав и обязанностей, обусловленный применением труда работника. В силу этого, трудовое правоотношение является сложным, состоящим из элементарных правоотношений. Обязательным основанием его возникновения признается трудовой договор (самостоятельно или в качестве элемента сложного юридического состава).

Указанные аргументы вызывают следующие соображения.

1) Обязательное основание возникновения трудового правоотношения – трудовой договор.

Думается, что существование ч. 1 ст. 16 ТК РФ позволяет говорить об истинности этого утверждения. Однако необходимо отметить, что оно является верным

а) если отношения по трудуоустройству (между лицом, претендующим на получение работы, и работодателем) считать не трудовыми, а производными от них¹;

б) для возникновения правоотношений между субъектами, трудоправовой статус которых устанавливается либо исключительно нормами трудового права, либо им принадлежит определяющая роль. В число этих правоотно-

¹ Данный подход закреплен ч. 2 ст. 1 ТК РФ. Кроме того, причисление этого вида правоотношений к производным от трудовых имелось в юридической литературе и до принятия ТК (см., например: Проценский А.И. Предмет советского трудового права. М., 1979. С. 51, 53-55; Лебедев В.М. Лекции по трудовому праву России. Томск, 2001. Вып. 1. С. 38).

шений не попадают, так называемые, «усеченные» трудовые правоотношения, субъектами которых, по мнению Л.Я. Гинцбурга, являются осужденные к исправительным работам без лишения свободы; привлеченные к труду в порядке трудовой повинности; условно осужденные с обязательным привлечением к труду; направленные по постановлению суда в лечебно-трудовой профилакторий¹.

2) Сторонами трудового правоотношения являются работник и работодатель.

Думается, что тезис «работодатель – единственный контрагент работника в трудовом правоотношении» можно рассматривать как результат абстрагирования. Подтверждением такого понимания, на наш взгляд, являются некоторые положения сторонников рассматриваемой теории. Так, Ю.П. Орловский разделяет контрагента работника: «Все правомочия и обязанности в правоотношении вообще и в трудовом правоотношении в частности принадлежат его сторонам, т.е. тем, кто вступает в правоотношение. Но при конкретной реализации прав и обязанностей от имени стороны правоотношения выступают конкретные лица-субъекты различных правовых связей, составляющих содержание данного правоотношения»². Стороной трудового правоотношения является предприятие, а реализация прав и обязанностей предприятия осуществляется его представителем – администрацией (соответствующими должностными лицами)³. Очевидно, что в данном случае правоотношение и отношение, которое регулируется юридической нормой (реальное, фактическое) понимаются как различные явления. На условность и в тоже время необходимость такого подхода указывалось в юридической литературе⁴. Для нас же важно, что автор отвлекается от реальных взаимодействий работника в процессе трудовой деятельности, в том числе и от конкретных субъектов этого взаимодействия. Подобный подход к правоотношениям, т.е. разграничение правового и фактического отношений требует и обозначения

¹ См.: Гинцбург Л.Я. Указ. соч. С. 68-70.

² Иванов С.А., Лившиц Р.З., Орловский Ю.П. Указ. соч. С. 240-241.

³ См.: Там же. С. 241-247.

⁴ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 96-97.

иного контрагента для работника, чем конкретные должностные лица (участники реальных контактов). Поэтому вполне логично, что автор вместо единичных контрагентов работника предлагает их обобщенный образ – предприятие.

Л.Я. Гинцбург, называвший единственным контрагентом работника предприятие, признавал, что «в тех случаях, когда дело касается какого-либо конкретного права или конкретной обязанности предприятия, текстуально в соответствующей норме сплошь и рядом фигурируют «администрация» или тот или иной представитель администрации (начальник цеха, мастер и т.п.)»¹. Но, оставаясь на обозначенной позиции, указывал: «за словесной формой юридической нормы надо видеть суть дела, природу общественного отношения»².

Очевиден тот же подход – отвлечение от конкретных контактов работника с целью выявления природы объекта исследования.

3) Трудовое правоотношение является единым, сложным образованием, состоящим из элементарных правоотношений.

Считаем, что с этим тезисом можно согласиться при уточнении смысла словосочетания «единство трудового правоотношения».

Сторонниками рассматриваемой концепции общепризнанно, что в трудовом правоотношении происходит реализация (помимо прочих) следующих целей: получение вознаграждения за труд (работник) – использование труда работника (работодатель). Реализация этих устремлений субъектов трудового правоотношения осуществляется посредством комплекса элементарных правоотношений. Состав этих правоотношений обусловлен: а) необходимостью сочетания интересов работника и работодателя; б) нормами трудового права.

Отсюда единство трудового правоотношения (другими словами, единство элементов трудового правоотношения), на наш взгляд, может означать, что только при определенном, совокупном наборе прав и обязанностей имеет

¹ Гинцбург Л.Я. Указ. соч. С. 250.

² Там же. С. 251.

место нормальное функционирование трудового правоотношения. Отсутствие какого-либо из элементов тогда следует рассматривать не как прекращение единого трудового правоотношения, а как отклонение от идеального варианта его развития. Подтверждением правильности такого понимания «единства трудового правоотношения» может служить тот факт, что в юридической литературе предлагается различный набор его элементов¹. На наш взгляд, это свидетельствует о различных представлениях ученых об обязательных контактах работодателя и работника по поводу применения труда последнего. Каждый исследователь имеет свой вариант идеального взаимодействия указанных субъектов. Это позволяет утверждать, что трудовое правоотношение понимается сторонниками теории единого трудового правоотношения не как форма взаимодействия реально существующих субъектов, а как связь прав и обязанностей неких работодателя и работника, обеспечивающая реализацию их интересов.

Вопрос о единстве элементов трудового правоотношения тесно связан с вопросом о его содержании. По мнению Ю.П. Орловского не может быть нескольких трудовых правоотношений с различным содержанием². Другими словами, есть только одно трудовое правоотношение с определенным, исчерпывающим набором прав и обязанностей. Если трудовое правоотношение рассматривать как идеальную связь, дающую представление обо всех контактах работодателя и работника по поводу труда последнего, то вполне логично заявить, что его содержание поглощает все возможные права и обязанности указанных субъектов.

Кроме того, необходимо отметить, что обычно понятие «единое» понимается в смысле «целое» («целостное»). Подход к исследуемому объекту как целому помогает от дифференцировать его от других, выделить специфику, уникальность. Мы считаем, что представление индивидуального трудового правоотношения как единого (целостного) образования элементарных право-

¹ См., например: Карпушин М.П.. Указ. соч. С. 132-171; Гинцбург Л.Я. Указ. соч. С. 158-159; Машок А.Р. Трудовые правоотношения развитого социалистического общества. Киев, 1984. С. 108-136.

² См.: Иванов С.А., Лившиц Р.З., Орловский Ю.П. Указ. соч. С. 218.

отношений позволяет создать общее представление о процессе взаимодействий работодателя и работника.

Таким образом, единое трудовое правоотношение, на наш взгляд, – это идеальная конструкция, демонстрирующая модель отношений между работодателем и работником¹.

Так как идеализированные объекты служат основой для построения теории реальных объектов², то концепция единого трудового правоотношения может служить базой для уяснения позиции сторонников множественности трудовых правоотношений.

Основные положения ученых, выступающих против теории единого трудового правоотношения, состоят в следующем. Существует не одно, единое, а комплекс трудовых правоотношений. Трудовые правоотношения появляются на основе базового правоотношения (первичного, основного), которое порождается трудовым договором (Процевский А.И.), возникает при поступлении на работу и прекращается в связи с ее окончанием (Скобелкин В.Н.). Трудовые правоотношения, появляющиеся на основе базового правоотношения, не входят в его состав.

Нам представляется, что указанная позиция более реально отражает совокупность контактов работодателя и работника, демонстрирует особенности трудовых отношений³.

В силу того, что теория множественности трудовых правоотношений позволяет создать более точную картину реальных взаимодействий работодателя (его коллективных и индивидуальных органов) и работника (коллектива работников), оправданным является приведение в подтверждении этой

¹ Ценность идеальных конструкций состоит в возможности их использования как масштаба, с которым можно соотнести реальность (см.: Новейший философский словарь / Гл. науч. ред. и сост. А.А. Грицанов. Минск, 1999. С. 253).

² См.: Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 1991. С. 150.

³ Плодотворность идеи дифференциации предмета трудового права отмечают даже сторонники единого трудового правоотношения (см., например: Трудовое право России: Учебник / Под ред. С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. М., 2002. С. 29-30).

позиции различных конкретных ситуаций, показывающих особенности взаимодействия указанных субъектов¹.

Несомненное достоинство теории множественности трудовых правоотношений состоит в обращении к системному подходу, т.к. наибольшей предсказательной и объяснительной силой обладает знание, в котором познавательный объект представлен, как система, раскрыта его структура, организация этой системы². Системный подход способствует уяснению закономерностей функционирования исследуемого объекта, а это, в свою очередь, позволяет решить проблему управления посредством выбора наиболее приемлемого для данной ситуации способа управления.

Таким образом, рассмотрение трудовых правоотношений как системы представляет собой особый интерес для определения оптимальных для данного вида правовых отношений средств регулирования.

Изучение трудовых правоотношений с позиции системного подхода допускает³ использование некоторых положений синергетики⁴ – учения о самоорганизации и саморегулировании системных объектов. Согласно данному учению всякая открытая система (т.е. взаимодействующая с окружающей средой) является самоорганизующейся. Это значит, что поведение системы (закономерности функционирования и трансформации) не задаются извне, а определяются ее характеристиками.

Ю.Ю. Ветютнев, рассматривая особенности применения этого подхода в праве, акцентирует внимание на стремлении синергетики выявить один, главный фактор («параметр порядка»), оказывающий влияние на упорядоченное существование системы. Вместе с тем, автор указывает, что действие этого параметра во многом непредсказуемо, и это не позволяет напрямую управлять развитием системы, т.е. переводить ее в иное, заранее определен-

¹ См., например: Скobelkin V.N. Трудовые правоотношения. M., 1999. C. 90-97.

² Цит. по кн.: Мацюк А.Р. Указ. соч. С. 78.

³ Аналогичные мнения встречаются в юридической литературе (см., например, Венгеров А.Б. Синергетика, юридическая наука, право // Государство и право. 1997. № 6. С. 36-45).

⁴ Подробнее об этом научном направлении см., например: Хакен Г. Синергетика. M., 1980.

ное состояние¹. Всегда возможны случайности, обусловленные произвольным сочетанием факторов, и система постоянно обладает набором вариантов дальнейшего развития².

Учитывая тот факт, что обязательным основанием возникновения трудовых правоотношений является трудовой договор, систему трудовых правоотношений вполне допустимо признать самоорганизующейся (субъекты договора сами (в допустимых законом пределах) определяют правила взаимодействия и, тем самым, устанавливают особенности существования данной системы). Поэтому, чтобы добиться необходимого поведения системы трудовых правоотношений требуется

- 1) Правильно определить допустимый объем самоорганизации системы. Это достигается посредством централизованного регулирования.
- 2) Учитывать, что функционирование и трансформация системы зависят, прежде всего, от ее внутренних характеристик. Следовательно, для достижения необходимого поведения системы надо найти «параметр порядка». По нашему мнению, им может быть признано взаимное удовлетворение интересов субъектов трудовых правоотношений³.
- 3) Учитывать возможность возникновения случайностей. Ведь когда субъекты трудового договора, коллективного договора, иного договорного локального акта определяют содержание этих соглашений – это и есть ситуация выбора определенного варианта функционирования системы. В этой связи цель законодателя не допустить игнорирования правовых установлений. Следовательно, при регламентации трудовых правоотношений законодателю необходимо продумывать механизм гарантiiй, обеспечивающий реализацию взаимных интересов субъектов.

В настоящее время является очевидной тенденция к расширению сферы договорного регулирования процесса труда. Это свидетельствует о неизбежности переноса акцента в регламентации отношений работодателя и работ-

¹ См.: Ветютнев Ю.Ю. Синергетика в праве // Государство и право. 2002. № 4. С. 64.

² См.: Там же.

³ О теории интересов см., подробнее: Иеринг Р. Интерес и право. Ярославль, 1880.

ника на локальный и индивидуальный уровни. В такой ситуации применение системного подхода к трудовым правоотношениям становится необходимым и актуальным, т.к. позволяет «законодателю» локального уровня избежать ошибок при использовании различных юридических инструментов.

Завершая рассмотрение существующих в теории трудового права позиций относительно состава трудового правоотношения, считаем необходимым отметить следующее. Различие понятия во многом связано с определением сущности предметов; если такое определение тяготеет к характеристикам особого способа бытия предмета (это мы видим в теории множественности трудовых правоотношений), то оно дает нам конкретное понятие, если же определение ориентировано на отвлечение и обобщение каких-то свойств объектов (как в теории единого трудового правоотношения), то оно «замыкает» абстрактное понятие¹.

Таким образом, концепции единого трудового правового отношения и множественности трудовых правоотношений отражают, на наш взгляд, различные подходы к осмыслинию процесса взаимодействия работодателя и работника.

Общественные отношения, составляющие предмет трудового права (трудовые и иные непосредственно связанные с ними), обуславливают существование трудовых правоотношений. Тема диссертационного исследования ограничивает наш интерес правовыми отношениями, которые имеют место в силу существования трудовых отношений. Назовем их собственно трудовые. В данной работе собственно трудовое правоотношение понимается как выражаяющаяся во взаимных правах и обязанностях связь работодателя (его коллективных и индивидуальных органов) и работника по поводу применения труда последнего. Основными составляющими в данном определении являются:

¹ См.: Современный философский словарь / Под общ. ред. В.Е. Кемерова. 2-е изд., испр. и доп. Лондон, Франкфурт-на-Майне, Париж, Люксембург, Москва, Минск, 1998. С. 664.

- 1) субъектный состав – работодатель (его коллективные, индивидуальные органы) и работник¹;
- 2) трудовая деятельность работника обусловила права и обязанности субъектов;
- 3) осуществление в отдельно взятой организации.

Целью нашего исследования является выявление особенностей правового регулирования трудовых отношений государственных служащих исполнительных органов власти субъектов Федерации. Выше уже указывалось на целесообразность использования системного подхода при изучении правового регулирования трудовых отношений. Поэтому мы исходим из существования не единого трудового правоотношения, а системы правоотношений, возникающих в процессе применения труда работника.

Широкое применение понятия «система» обусловило наличие его различных толкований. Поэтому, считаем важным, уточнить смысл, вкладываемый нами в это понятие. Система в работе понимается как «комплекс взаимодействующих элементов»², где элемент – «неразложимый компонент системы при данном способе ее рассмотрения»³.

Представление тех или иных правоотношений в качестве системы предполагает:

1) Выявление элементов, составляющих систему.

Определение элементного состава системы требует ответа на вопрос: «Какие правоотношения считать элементарными, т.е. неподдающимися дальнейшему дроблению?». Ответ, на наш взгляд, вытекает из понятия элемента системы. Это такое правовое отношение, которое при данных целях рассмотрения не нуждается в дальнейшем делении. Однако, при иных целях рассмотрения, т.е. при использовании иного классифицирующего критерия, любой элемент может быть представлен как самостоятельная система. Например, при рассмотрении собственно трудовых правоотношений по при-

¹ О допустимости включения в число субъектов собственно трудовых правоотношений коллективных и индивидуальных органов работодателя см. подробно § 2.2.

² Алексеев П.В., Панин А.В. Философия: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2000. С. 462.

³ Там же.

надлежности юридических норм (их устанавливающих) к институтам трудового права можно выделить:

- а) правоотношение, регламентируемое институтом трудового договора (*работник имеет право осуществлять трудовую деятельность на основании трудового договора – работодатель обязан предоставить такую возможность*);
- б) правоотношение, регламентируемое институтом рабочего времени (*работник имеет право на нормирование рабочего времени – работодатель обязан осуществлять мероприятия по нормированию рабочего времени*);
- в) правоотношение, регламентируемое институтом времени отдыха (*работник имеет право на отдых – работодатель обязан предоставить время отдыха*);
- г) правоотношение, регламентируемое институтом оплаты труда (*работник имеет право на оплату своего труда – работодатель обязан оплатить труд работника*);
- д) правоотношение, регламентируемое институтом дисциплины труда (*работник обязан соблюдать дисциплину труда – работодатель имеет право требовать соблюдения дисциплины труда*);
- е) правоотношение, регламентируемое институтом охраны труда (*рабо-
тник имеет право на труд в условиях, предусмотренных законами и иными
нормативными правовыми актами, коллективным договором, соглаше-
ниями, локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового
права – работодатель обязан предоставить работнику соответствующие
условия труда*).

В данной системе правоотношение, возникающее по поводу обязанности работника соблюдать дисциплину труда, является элементом. Если же в качестве цели обозначить выделение собственно трудовых правоотношений в зависимости от методов обеспечения трудовой дисциплины, то можно выделить:

а) правоотношение, связанное с привлечение работника к дисциплинарной ответственности (*работодатель имеет право привлечь работника к дисциплинарной ответственности в случае совершения последним дисциплинарного проступка – работник обязан претерпеть дисциплинарное взыскание*);

б) правоотношение, связанное с поощрением работника (*работник обязан исполнять свои трудовые обязанности – работодатель в случае добросовестного исполнения обязанностей имеет право поощрить работника*).

При таком рассмотрении правоотношение, возникающее по поводу обязанностей работника соблюдать дисциплину труда, выступает как система.

При определенных целях рассмотрения система изучаемых правоотношений может быть представлена как сложноорганизованная. Это предполагает выделение (помимо элементов) подсистем – промежуточных комплексов между элементами и системой. «Они объединяют в себе разные части (элементы) системы, в своей совокупности способные к выполнению единой (частной) программы системы»¹. Например, характеристика правоотношений по заработной плате в зависимости от обязательности производимых работнику выплат, требует рассмотрения указанной системы как сложноорганизованной. Это предполагает выделение двух подсистем:

- 1) правоотношения по заработной плате, возникающие в силу закона как обязанность работодателя;
- 2) правоотношения по заработной плате, возникновение которых допускается законом.

В первую подсистему входят правоотношения по поводу выплаты тарифной ставки (оклада), надбавок и доплат, районного коэффициента. Ко второй относятся правоотношения по поводу выплаты премий, вознаграждения по итогам работы организации за год, надбавок и доплат, установление которых относится к компетенции организации.

¹ Алексеев П.В., Панин А.В. Указ. соч. С. 463.

Система собственно трудовых правоотношений не сводится к сумме ее элементов. Элементы могут возникать, изменяться, исчезать¹. А система продолжает свое существование. Следовательно, система собственно трудовых правоотношений не имеет жесткого набора элементов. В ней заложена потенциальная возможность для развития, при сохранении такого существенного признака как связь с процессом трудовой деятельности работника.

Вместе с тем, состав элементов системы рассматриваемых правоотношений определяется нормативом и индивидуальными соглашениями субъектов, а это свидетельствует об отсутствии стихийности изменения количества и качества элементов. Учитывая вышеуказанные характеристики данной системы, и тот факт, что отдельные ее элементы, обуславливают определенные аспекты функционирования², можно утверждать, что в процессе правотворчества (прежде всего, на локальном уровне) появляется возможность просчитать варианты модернизации элементного состава, необходимые для достижения требуемого поведения системы³.

2) Обозначение структуры системы.

Обычно под структурой системы понимается совокупность устойчивых взаимосвязей между элементами.

¹ Например, в связи с уходом в отпуск коллеги работник исполняет его обязанности. У последнего изменяется правоотношение по поводу исполнения трудовой функции (в силу увеличения объема обязанностей). Возникает правоотношение на доплату в связи с исполнением обязанностей временно отсутствующего работника. С выходом указанного работника из отпуска правоотношение лица, исполняющего обязанности временно отсутствующего, по поводу реализации трудовой функции, трансформируется в первоначальный вариант; правовое отношение на доплату исчезает.

² Например, работник переводится на работу с вредными и (или) опасными условиями труда. Изменение правоотношения по поводу исполнения трудовой функции влечет за собой изменение целого ряда правовых отношений: по нормированию рабочего времени (*устанавливается сокращенный рабочий день*); по заработной плате (*получает надбавку за работу в указанных условиях*); по поводу времени отдыха (*предоставляется ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск*).

³ Например, перед работодателем стоит задача – повысить дисциплину труда (наиболее распространенные дисциплинарные проступки среди работников организации – опоздание и прогулы). Для достижения требуемого поведения системы, т.е. решения задачи, стоящей перед работодателем, необходимо учитывать, что а) элементы системы взаимодействия, оказывают влияние друг на друга; б) состав и качество элементов определяются нормативом и индивидуальными соглашениями субъектов собственно трудовых правоотношений; в) для достижения необходимого поведения системы требуется удовлетворение интересов субъектов собственно трудовых правоотношений. С учетом указанного работодатель, совместно с представителями работников, может провести ряд мероприятий: в коллективном договоре установить, что работа в течении месяца без прогулов и опозданий, дает право на один день дополнительного оплачиваемого отпуска; в положении о премировании, в качестве условия дающего право на премию, закрепить отсутствие указанных дисциплинарных проступков; ввести персональные режимы труда.

В силу того, что функционирование собственно трудовых правоотношений обусловлено правовыми установлениями, структуру этих объектов отличает четко определенная связь между элементами. Структура не является неизменной¹. Особенность структуры изучаемой системы заключается в возможности ее перемены только в соответствии с правовыми положениями.

Таким образом, бытие системы собственно трудовых правоотношений находится в прямой зависимости от правовых норм и соглашений работника и работодателя. Поэтому конструирование тех или иных отношений между этими субъектами в виде системы позволяет проследить эффективность осуществляемого правового воздействия и выявить вероятный характер поведения системы при использовании тех или иных средств правового регулирования.

Вопрос определения понятия собственно трудового правоотношения государственного служащего тесно связан с проблемой соотношения трудового и административного права при регулировании труда рассматриваемого работника.

Данная проблема долгое время является дискуссионной. Так, по мнению, О.В. Смирнова в силу наемного характера государственной службы трудовые отношения госслужащих – предмет трудового права (но некоторые отношения изымаются из предмета отрасли в силу особенностей труда)². Ряд ученых (В.М. Манохин³, А.П. Коренев⁴) придерживаются точки зрения, согласно которой отношения с внешней средой – область административного права, отношения в процессе труда – область трудового права. В.М. Лебедев считает, что в рассматриваемом случае имеет место субсидиарное заимствование норм трудового права административным правом. Имеет место расширение сферы действия, а не предмета трудового права⁵.

¹ Например, в коллективный договор включается условие о надбавке за интенсивность труда. Образуется связь между такими элементами системы, как трудовая функция и стимулирующие выплаты. С исключением этого положения связь исчезает.

² См.: Трудовое право: Учебник / Под ред. О. В. Смирнова. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 9.

³ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право. Саратов, 2000. С. 16.

⁴ См.: Коренев А.П. Административное право России: Учебник: В 3 ч. М., 1998. Ч. 1. С. 30-31.

⁵ См.: Лебедев В.М. Трудовое право: проблемы общей части. Томск, 1998. С. 42-49.

На наш взгляд, вопрос о включении трудовых отношений государственных служащих в предмет трудового права снимает ч. 5 ст. 11 ТК РФ, согласно которой особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников (руководителей организаций, лиц, работающих по совместительству, женщин, лиц с семейными обязанностями, молодежи, государственных служащих и других) устанавливаются ТК и иными федеральными законами (подчеркнуто мной. – Н.К.). Ю.П. Орловский, комментируя указанную статью, отмечает, что она устанавливает пределы действия общих норм, которые не применяются только в том случае, если особенности труда отдельных категорий работников требуют дифференцированного правового регулирования¹.

Таким образом, наличие рассматриваемого нормативного положения можно расценить как свидетельство того, что законодатель, в целом признавая трудовую природу прав и обязанностей служащих, подчеркивает их специфику по сравнению с другими работниками. Следовательно, формальных оснований для исключения трудовых отношений государственных служащих из предмета трудового права нет.

Теперь к вопросу о влиянии норм трудового и административного права на регламентацию труда государственных служащих. В соответствии с п. 3 ст. 4. Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» на государственных служащих распространяется действие законодательства РФ о труде с особенностями, предусмотренными этим законом². По нашему мнению, данная формулировка не закрепляет приоритета законодательства о государственной службе перед трудовым. И подтверждает конструкцию: законодатель рассматривает отношения государственных служащих по применению труда последних как трудовые, но, учитывая специфику, определяет особенности регулирования специальным нормативным актом.

¹ См.: Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / Отв. ред. Ю.П. Орловский. М., 2002. С. 43.

² Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» оставил данное положение в силе.

А.А. Гришковец, будучи сторонником приоритета административного права перед трудовым, указывает¹ «когда одни и те же отношения одновременно урегулированы и нормами трудового, и нормами административного законодательства предпочтение отдается нормам Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», которые относятся к административному законодательству»².

По нашему мнению, Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» – это комплексный правовой акт, содержащий нормы нескольких отраслей права. И наличие в нем норм, сходных с нормами Трудового кодекса, демонстрирует стремление законодателя адаптировать последние к труду государственных служащих. Налицо действие принципа дифференциации правового регулирования труда. И приоритетное использование положений Федерального закона вполне закономерно, т.к. при наличии специальных норм именно они (а не общие нормы) подлежат применению.

Дифференцированный подход законодателя, в данном случае, обусловлен объективным фактором, а именно – характером трудовой деятельности государственных служащих. Другими словами, в основе дифференциации – специфика трудовой функции рассматриваемых субъектов.

Анализ нормативных актов, практических аспектов деятельности государственных служащих свидетельствует о том, что трудовая функция последних состоит в исполнении должностных полномочий, которые по своей природе являются административными правами и обязанностями. Следовательно, административное право регламентирует отношения государственных служащих с третьими лицами по поводу реализации должностных (властных) полномочий. Отношения данных субъектов внутри государственного органа, имеющие место в силу применения их труда, регулируются трудовым правом.

¹ Этот аргумент является одним из наиболее часто приводимых для доказательства указанной позиции.

² Гришковец А.А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // Государство и право. 2002. № 12. С. 13.

Учитывая вышеизложенное, считаем вполне допустимым утверждать о существовании трудовых отношений государственных служащих.

Указанный вывод позволяет определить собственно трудовое правоотношение государственного служащего как выражющуюся во взаимных правах и обязанностях связь государственного органа (его коллективных, индивидуальных органов) и государственного служащего по поводу применения труда последнего.

2.2. Субъекты и содержание трудовых правоотношений государственных служащих

Определение субъектного состава правовых отношений необходимо поскольку:

- 1) содержание правоотношения тесно связано с правовым статусом его субъектов;
- 2) реализация правоотношения обусловлена индивидуальными характеристиками (мотивы, цели) его субъектов.

Выше указывалось, что субъектами собственно трудового правоотношения являются работник и работодатель, субъектами собственно трудового правоотношения государственного служащего – государственный служащий и государственный орган. Определение государственного служащего как работника в данном случае не вызывает сомнения. Относительно признания государственного органа в качестве работодателя существуют различные точки зрения. Отсутствие единого мнения можно объяснить тем, что законодательство о государственной службе не использует термин «работодатель».

Федеральный закон «О системе государственной службе Российской Федерации» ввел категорию «наниматель», указав, что нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, а государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации - соответствующий субъект Российской Федерации (п. 3 ст. 10). Однако он не отменил действие п. 3 ст. 4 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» (о распространении на государственных служащих законодательства Российской Федерации о труде). Как известно, нормы трудового права оперируют термином «работодатель». Его определение для государственного служащего имеет, прежде всего, практическую значимость. Конкретизация в данном случае необходима, чтобы определить субъекта, который будет:

- 1) реализовывать права и обязанностями, налагаемые нормативом на работодателя;
- 2) нести ответственность по обязательствам, вытекающим из отношений государственных служащих, регламентируемых трудовым правом.

В силу указанного считаем необходимым привести некоторые аргументы в пользу признания государственного органа работодателем государственного служащего.

Итак, в юридической литературе по рассматриваемому вопросу встречаются различные точки зрения. Ряд авторов в качестве работодателя для государственного служащего рассматривают государственный орган. Причем, некоторые прямо указывают на это¹, другие же определяют свои позиции по частным вопросам, анализ которых позволяет сделать вывод о наличии аналогичной точки зрения (например, З. Александрова, давая определение трудового договора (контракта), заключаемого с государственным служащим, в качестве второй его стороны называет государственный орган)², что позволяет характеризовать последний как работодателя.

Есть и другие мнения по рассматриваемому вопросу. Е.Б. Хохлов называет работодателем для государственного служащего государство в целом как организацию публичной власти³. С.А. Иванова и З.С. Гафаров при характеристике служебно-трудовых правоотношений государственных служащих субъектов РФ, определяя работодателя, используют различные формулировки: государство (с. 18), государство в лице государственного органа (с. 17,19); дифференцируя субъектов служебных трудовых правоотношений на «основные и вспомогательные, или производные от основных», относят работодателя к числу основных, отмечая, что «в нашем случае это государст-

¹ См.: Холодова Е.В. Указ соч. С. 101; Омелехина Н. Некоторые особенности трудового договора с государственным служащим // Трудовое право. 2000. № 1. С. 41.

² См.: Александрова З. Правовое регулирование труда государственных служащих // Трудовое право. 2000. № 3. С. 32 .

³ См.: Курс российского трудового права: В 3 т. / Под ред. С.П. Маврина и др. СПб., 1996. Т. 1 / Под ред. Е.Б. Хохлова. С. 400.

венный орган субъекта РФ» (с. 22)¹. Далее авторы указывают, что «государство также регулирует и сами служебные трудовые правоотношения, осуществляя законотворческую, административную, юрисдикционную формы деятельности по отношению к государственному органу субъекта РФ и в этом смысле является вспомогательным субъектом рассматриваемых отношений»². Близкой к обозначенной является позиция Т.А. Дедковой. Среди субъектов служебно-трудовых правоотношений она называет государственного служащего и государство³. Так как автор исходит из определения служебно-трудовых правоотношений, предложенного В.Н. Скobelкиным (деятельность государственных служащих, регулируемая трудовым правом, и возникающие при этом правоотношения с работодателем), то можно сделать вывод, что под работодателем в данном случае понимается государство. Далее, в качестве стороны служебно-трудового договора, а, следовательно, работодателя, называется государство в лице определенного органа⁴.

Нами разделяется точка зрения, согласно которой работодателем для государственного служащего, а, следовательно, и субъектом собственно трудовых правоотношений признается государственный орган, в силу следующего.

Е.Б. Хохлов называет работодателем государство так как «посредством труда государственных служащих – агентов государства последнее выполняет свои функции»⁵. Функции государства реализуют государственные органы. Государственные служащие участвуют в реализации функций государства только в силу того, что они являются кадровым составом (работниками) государственного органа. И деятельность государственных служащих направлена на обеспечение исполнения полномочий государственных органов. Таким образом, можно говорить не о непосредственном, а об опосредованном (опосредованном включением в кадровый состав государственного орга-

¹ См.: Гафаров З.С. Правовое регулирование труда и социальной защиты государственных служащих субъектов РФ: Учебное пособие. Екатеринбург, 1998.

² Там же. С. 23.

³ См.: Дедкова Т.А. Правовое регулирование труда государственных служащих администрации субъекта РФ: Дис. канд. юрид. наук. Томск, 2000. С. 9.

⁴ См.: Там же. С. 52.

⁵ Курс российского трудового права: В 3 т. / Под ред. С.П. Маврина и др. СПб., 1996. Т.1. / Под ред. Е.Б. Хохлова. С. 400.

на) выполнении государственными служащими функций государства. Отсюда признание государства работодателем для государственного служащего в силу участия последнего в реализации функций государства вряд ли возможно.

Определяя государство в качестве субъекта служебно-трудовых правоотношений, С.А. Иванова, З.С. Гафаров исходят из того, что «государство... осуществляет свою деятельность через образуемые им государственные органы...»¹. Это верно. Государственные органы «осуществляют от имени государства его задачи и функции посредством определенного вида деятельности в порученной области»². Для этого органы государства наделяются компетенцией – определенными властными правомочиями. «Компетенция обусловлена предметом ведения, т.е. конкретными задачами и функциями, которые решает государственный орган»³. По нашему мнению, когда государственный орган осуществляет деятельность, связанную с реализацией его властных правомочий вполне оправдано использование термина «государство в лице государственного органа». Иными словами, если нормативный акт, издаваемый государственным органом, порождает правовые последствия для более широкого круга субъектов, чем кадровый состав государственного органа, то здесь имеет место реализация государственно-властных полномочий. Регулирование собственно трудовых правоотношений государственного служащего с государственным органом не связано с реализацией властных правомочий последнего. Следовательно, использование термина «государство в лице государственного органа» при характеристике собственно трудовых правоотношений, т.е. когда государственный орган выступает как организатор и руководитель труда государственных служащих не является вполне оправданным.

¹ Гафаров З.С. Указ. соч. С. 24.

² Комаров С.А. Указ. соч. С. 75.

³ Теория государства и права: Учебное пособие. Екатеринбург, 1994. Ч. 1. С. 56.

Далее. По способу индивидуализации субъектов правоотношения подразделяются на общие и конкретные¹.

Общими (общерегулятивными) являются правоотношения, «где есть всеобщая юридическая связь индивидуально определенных управомоченных субъектов с неопределенным кругом обязанных лиц (всех и каждого)»².

Вторым видом правоотношений в рассматриваемой классификации являются конкретные. Конкретные – это правоотношения, «где существует связь индивидуально определенных субъектов – управомоченного и обязанного»³. Конкретные правоотношения подразделяются на абсолютные и относительные. «Абсолютные (односторонне индивидуализированные) – это правоотношения, в которых поименно определена лишь одна сторона – носитель субъективного права. Обязанными в таких правоотношениях являются все другие лица»⁴. «Относительные (двусторонне индивидуализированные) – это правоотношения, в которых поименно определены все субъекты»⁵. По мнению С.С. Алексеева трудовые правоотношения являются относительными⁶. Такой же точки зрения придерживаются Ю.К. Толстой⁷, Б.К. Бегичев⁸.

Если мы исходим из того, что собственно трудовые правоотношения государственных служащих есть разновидность трудовых правоотношений, то, их субъекты должны быть конкретизированы. Очевидно, что определение в качестве работодателя государственного служащего государства не отвечает этому требованию.

Собственно трудовые правоотношения государственных служащих являются результатом реализации последними права на труд⁹. Возникновение

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 102.

² Комаров С.А. Указ. соч. С. 291.

³ Там же.

⁴ Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 106.

⁵ Там же.

⁶ См.: Там же.

⁷ См.: Толстой Ю.К. К теории правоотношения. Л., 1959. С. 36.

⁸ См.: Советское трудовое право: Учебник / Под ред. Б.К. Бегичева, А.Д. Зайкина. 2-е изд. М., 1985. С. 101.

⁹ В литературе имеет место точка зрения, согласно которой государственная служба является формой реализации конституционного права на труд (см., например: Иванова С.А. Правовое регулирование трудовых отношений государственных служащих: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 8).

этих правоотношений связано с поступлением на государственную службу. Анализ п. 1 ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» показывает, что государственная служба – это исполнение должностных обязанностей в определенном государственном органе. Отсюда можно сделать вывод, что непосредственным субъектом, предоставляющим государственному служащему работу, и, тем самым, способствующим осуществлению его права на труд, является не государство, а государственный орган.

Данный вывод подтверждается также следующими аргументами. Одним из оснований возникновения собственно трудовых правоотношений государственных служащих является контракт (указание на это содержит п. 1 ст. 12 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»). «Договор предстает как правоотношение, свидетельствующее о том, что перед нами – точно определенные лица, которые что-то в юридическом отношении могут и что-то должны»¹. Следовательно, «договор как правоотношение в обязательном порядке определяет конкретных субъектов, на которых распространяется действие нормы права»². Значит, для того, чтобы определить субъекта собственно трудовых правоотношений государственных служащих, выполняющего работодательские функции, достаточно проанализировать субъектный состав контракта этих лиц.

До принятия Федерального закона от 27 мая 2003 г. с гражданином при поступлении на службу заключался трудовой договор. Анализ трудовых договоров этой группы показывает, что стороны договора – государственный служащий и государственный орган.

Согласно п. 1 ст. 12 нового закона гражданин поступает на государственную службу по контракту. Порядок заключения контракта устанавливается федеральным законом о виде государственной службы. Какова будет позиция законодателя относительно субъектного состава контракта не извест-

¹ Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 27.

² Дивеева Н.И. Договорные основы трудового права России: Монография. Барнаул, 1999. С. 86.

но. Но с учетом содержания п. 3 ст. 10 упомянутого акта (имеются в виду положения о нанимателе государственных служащих) можно предположить, что стремление подчеркнуть публичный характер деятельности служащих сохранится. И вполне возможно, что в практику заключения контрактов для определения контрагента государственного служащего будет введена конструкция «Российская Федерация (субъект РФ) в лице...» – и далее будет указываться соответствующее должностное лицо. Но в таком случае необходимость определения субъекта, исполняющего функции работодателя, все равно остается. И, скорее всего, практика будет исходить из признания работодателем государственного органа.

Как уже отмечалось С.А. Иванова, З.С. Гафаров указали, что «государство... регулирует... служебные трудовые правоотношения, осуществляя законотворческую, административную, юрисдикционную формы деятельности по отношению к государственному органу субъекта РФ и в этом смысле является вспомогательным субъектом рассматриваемых отношений»¹.

Любое правоотношение, и рассматриваемое нами в том числе, возникает на основе норм права. Даже в том случае, когда правоотношение является результатом соглашения его субъектов, присутствие государства как законодателя имеет место, т.к. именно государство в нормативном порядке допускает подобные действия. В этом проявляется, на наш взгляд, законотворческая деятельность государства. Возникшие правоотношения (и собственно трудовые правоотношения государственных служащих тоже) обеспечиваются государством. В этом находят выражение административная и юрисдикционная деятельность государства. «Как только те или иные лица становятся носителями субъективных юридических прав и обязанностей, так сразу же они попадают в специфическое положение (состояние) по отношению к государству. Государство поддерживает, гарантирует действия носителя субъективного права (управомоченного), обеспечивает исполнение обязанностей.

¹ Гафаров З.С. Указ. соч. С. 23.

Таким образом, правоотношение будучи связью между теми или иными лицами, представляет собой также связь, правда в иной плоскости и с иными характеристиками, данных лиц с государством»¹. Следовательно, «присутствие» государства в большей или меньшей степени можно обнаружить при анализе любого вида правоотношений. Возможно, это и является достаточным основанием для признания государства вспомогательным субъектом, но тогда не только собственно трудовых правоотношений государственных служащих, а любых правовых отношений. Поэтому специально указывать на наличие в изучаемых правоотношениях государства как вспомогательного субъекта вряд ли необходимо. Конечно, в регулировании собственно трудовых правоотношений государственных служащих степень участия государства велика в силу особенностей предмета (служебно-трудовая деятельность служащих) и метода регулирования (императивный). Но это не меняет сути дела – работодателем является государственный орган. А интерес государства к этому виду правовых отношений выражается в особом подходе к их регулированию.

В связи с использованием аналогичных подходов к регламентации трудовой деятельности государственных и муниципальных служащих вызывает интерес анализ субъектного состава собственно трудовых правоотношений последних, т.е. выяснение кто является работодателем для муниципального служащего – муниципальное образование или муниципальный орган.

Муниципальная служба осуществляется в органах местного самоуправления. Согласно Федеральному закону «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» поступление на муниципальную службу осуществляется в соответствии с законодательством о труде. Законы о муниципальной службе субъектов федерации конкретизируют данное положение, указывая, что гражданин поступает на муниципальную службу на условиях

¹ Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 83.

трудового договора¹. По рассматриваемому вопросу вполне уместна аналогия с государственной службой. Используя ту же логику рассуждений, мы придем к выводу, что работодателем для муниципального служащего является муниципальный орган.

Таким образом, в роли работодателей для государственных, муниципальных служащих выступают носители публичной власти – государственные и муниципальные органы. Это обстоятельство подтверждает оправданность использования аналогичных подходов в регулировании собственно трудовых правоотношений государственных и муниципальных служащих.

Обозначив государственный орган в качестве работодателя, невозможно ограничить этим круг субъектов рассматриваемых правоотношений. Дело в том, что государственный орган является коллективным субъектом, а это предполагает, что «необходимым условием (а, следовательно, признаком) существования лица в качестве коллективного субъекта права является наличие у него организации, т.е. системы коллективных и индивидуальных органов, действующих в отношениях с третьими лицами и взаимодействующих друг с другом по определенным правилам»². Согласно позиции Е.Б. Хохлова, «последние субъектами права вообще, и трудового права в частности, в собственном смысле не являются»³. По его мнению, орган коллективного субъекта не обладает правосубъектностью, фактической и формально удостоверенной способностью к правообладанию, правореализации и ответственности. «Его права, его действия и его ответственность – это права, действия и ответственность того субъекта, органом которого он является»⁴. Признавая субъектом права коллективный орган, он утверждает, что орган субъекта

¹ См., например: Закон «О муниципальной службе в Алтайском крае» – п. 3 ст. 13; Закон «О муниципальной службе в Кемеровской области» – п. 6 ст. 15; Закон «О муниципальной службе в Новосибирской области» – п. 2 ст. 24.

² Курс российского трудового права: В 3 т. / Под ред. С.П. Маврина и др. СПб., 1996. Т.1 / Под ред. Е.Б. Хохлова. С. 258.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 261.

права «есть не что иное как сам этот субъект, действующий в определенной сфере общественных отношений»¹.

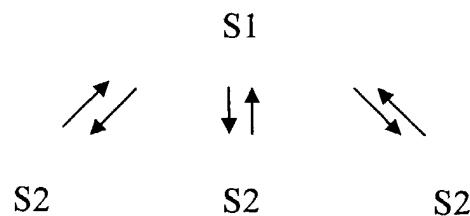
Соглашаясь с рядом идей автора, мы считаем возможным в рамках системного подхода высказать некоторые суждения позволяющие признать, что «коллективные и индивидуальные органы» являются субъектами собственно трудовых правоотношений государственных служащих.

Коллективный субъект и составляющие его компоненты («коллективные и индивидуальные органы») можно представить как систему (обозначим S1) и ее элементы (обозначим S2).

Соотношение элементов и системы есть соотношение разных структурных уровней (или подуровней) организации материи². Элемент является определенным компонентом любой системы... означающим переход к следующему, соответственно более низкому по организации уровню развития материи, и, следовательно, по отношению к системе всегда будет объектом иного качества³. Это означает, что



2) качественные характеристики системы и ее элементов взаимозависимы, но неодинаковы. Схематично это выглядит так



Система зависит от каждого элемента и каждый элемент зависит от системы, от ее общих свойств.

В целом это означает, что функциональная активность системы опре-

¹ Курс российского трудового права: В 3 т. / Под ред. С.П. Маврина и др. СПб., 1996. Т.1 / Под ред. Е.Б. Хохлова. С. 261.

² См.: Алексеев П.В., Панин А.В. Указ. соч. С. 468-469.

³ См.: Зелькина О.С. Категория «структура» в системе категорий диалектики // Современные проблемы материалистической диалектики / Отв. ред. В.И. Свидерский. М., 1971. С. 166.

деляется позитивной функциональной активностью ее элементов. И вступление системы во внешнее взаимодействие неизменно влечет участие в нем каждого ее элемента, но характер и степень этого участия различны.

Следовательно, если государственный орган считать системой, а его «коллективные и индивидуальные органы» элементами¹, то, учитывая вышеизложенное, допустимо признать последние субъектами изучаемых правоотношений (при этом указав, что их правосубъектность опосредована включением в государственный орган).

Необходимо отметить, что государственный орган, как и любая социальная система включает отдельных индивидов и социальные институты. Социальная система и отдельный человек «связаны такими отношениями, при которых ведущим активным компонентом является система..., а человек – ее относительно пассивным элементом... Но даже в таком соотношении человек не является слепым орудием социальной системы, а, обладая сознанием, организует свою деятельность в соответствии с диалектикой свободы и необходимости»². «Социальная свобода – это свобода поведения, свобода действий субъекта (личности или коллектива) в данной социальной системе...»³. Вместе с тем понятие «социальная свобода» тесно связано с понятием «социальная необходимость», которая «как фактор воздействия, будучи юридически обоснованной, приобретает вид социальной установки, требования – обязанности»⁴. Но, осознавая влияние системы на человека, нельзя игнорировать и факт обратного воздействия, т. е. человека на систему. Каждый человек обладает сознанием, волей, потенциальной творческой активностью, что является основой для воздействия на систему, меняя как ее отдельные

¹ Необходимо отметить, что неразложимость элемента не означает невозможности его дальнейшей дифференциации, «дробления», а предполагает наличие определенной характеристики (определенных свойств), значимой при данном способе рассмотрения системы, в которую он входит. Например, государственный служащий имеет право на объективную оценку уровня его профессиональной подготовки аттестационной комиссией. В данном случае для него юридически значимым будет решение всех членов комиссии, а не конкретного ее члена, который, например, проголосовал «против» при общей положительной оценке. Юридически значимым является совокупное решение. Значит, субъектами в данном правоотношении будут государственный служащий и аттестационная комиссия, а не отдельные ее члены.

² Цит. по кн.: Ушакова Е.В. Общая теория материи (Основы построения). Ч. 3, разд. 2. Барнаул, 1992. С. 163.

³ Ушакова Е.В. Указ. соч. С. 164.

⁴ Там же.

характеристики, так и, способствуя созданию качественно новых социальных систем, которые позволяют наиболее эффективно удовлетворить его социальные потребности.

Следовательно, считаем допустимым определить государственный орган как первичный субъект собственно трудовых правоотношений государственных служащих, а его «коллективные и индивидуальные органы» (руководители государственного органа и его структурных подразделений, кадровую службу, аттестационную комиссию и др.) вторичными субъектами.

Практическая значимость обозначенных выше рассуждений заключается в следующем. Результат внешнего взаимодействия системы во многом зависит от ее качества. «Качество системы определяется, во-первых, элементами (их природой, свойствами, количеством) и, во-вторых, структурой, т. е. их связью, взаимодействием»¹.

Применительно к теме нашего исследования это выглядит следующим образом. Конечной стадией правового регулирования трудовых отношений является их реализация, воплощение в конкретном, фактическом поведении участников общественных отношений. Значит, результат реализации нормы права зависит от его субъектов. Если результат оказывается неудовлетворительным (под неудовлетворительностью понимается недостижение предусмотренного законодательством и предполагаемого участниками правоотношения результата), то это является свидетельством целесообразности изменения функциональных характеристик его участников. Таким образом, в целях повышения эффективности правового регулирования (при рассмотрении государственного органа как системы) можно сделать вывод о возможных преобразованиях:

- 1) изменение правосубъектности «коллективных и индивидуальных органов» государственного органа и государственного служащего;
- 2) изменение взаимодействия:
 - а) «коллективных и индивидуальных органов» между собой;

¹ Алексеев П. В., Панин А. В. Указ. соч. С. 464.

б) «коллективных и индивидуальных органов» с государственным служащим.

В юридической литературе существуют различные точки зрения относительно понятия «содержание правоотношения». Одни ученые полагают, что содержанием правоотношения являются права и юридические обязанности его субъектов, закрепленные нормой права¹. Другие под содержанием понимают реальное взаимодействие, протекающее в форме предписанной правом². Ряд авторов выделяют материальное содержание (фактическое поведение участников) и юридическое содержание (субъективные права и обязанности субъектов правоотношения)³.

Рассматривая содержание собственно трудовых правоотношений государственных служащих, мы будем понимать под ним права и обязанности субъектов.

Содержание является значимым структурным элементом правоотношения. Его анализ позволяет сделать вывод:

- 1) об особенностях средств регулирования рассматриваемых правоотношений;
- 2) о возможных перспективах развития регулирования собственно трудовых правоотношений государственных служащих.

Содержание собственно трудовых правоотношений определяется законодательными⁴ и договорными актами. Возможность договорного установления прав и обязанностей наемного работника и работодателя – характерная черта регулирования собственно трудовых правоотношений. Анализ степени участия субъектов изучаемых правоотношений в определении их содержания позволяет выявить специфику регламентации данного вида правовых отношений.

¹ См., например: Сыроватская Л.А. Указ. соч. С. 87; Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Указ. соч. С. 117.

² См., например: Гречцов Ю.И. Проблемы теории правового отношения. Л., 1981. С. 81.

³ См., например: Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 100; Советское трудовое право: Учебник / Под ред. Б.К. Бегичева, А.Д. Зайкина. 2-е изд. М., 1985. С. 118; Трудовое право: Учебник / Под ред. О.В. Смирнова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1998. С. 108.

⁴ Имеется в виду широкая трактовка термина «законодательство». Под законодательными актами понимаются как законы, так и акты органов управления (указы Президента, постановления Правительства, документы министерств и ведомств).

Договорный вариант установления прав и обязанностей работника и работодателя осуществляется посредством выработки условий договоров о труде. Среди которых особо хотелось бы выделить коллективный и трудовой договоры, как акты, содержащие наибольшее количество положений, выражающих волю субъектов правоотношений.

Наиболее полное сочетание интересов работника и работодателя имеет место в рамках индивидуально-договорного регулирования. До принятия ТК РФ значение коллективного договора, как соглашения, выражающего устремления указанных субъектов, особенно возрастало в случае заключения трудового договора в устной форме. В этой ситуации коллективный договор становился единственным письменным комплексным актом, сочетающим интересы работника и работодателя. Однако и законодательное закрепление обязательного письменного варианта трудового договора, на наш взгляд, не умаляет значения коллективного договора, т.к. работник, будучи экономически слабым субъектом, как правило, не в состоянии в рамках индивидуально-договорного процесса отстаивать установление более льготных, по сравнению с законодательством, условий труда.

Необходимо отметить, что коллективно-договорное регулирование несколько ограничивает отдельного работника в определении содержания договора. Работник, как таковой, не принимает непосредственного участия в разработке положений коллективного договора, но имеет возможность их обсуждать, вносить предложения, замечания, одобрять. И, тем самым, включается в процесс формирования условий коллективного договора.

Согласно Закону РФ от 11 марта 1992 г. «О коллективных договорах и соглашениях»¹ содержание коллективного договора определяется сторонами самостоятельно. Перечень вопросов, предлагаемых законодателем, имеет рекомендательный характер. Применительно к теме исследования нас интересуют положения, касающиеся трудовых отношений. К этой группе могут

¹ Ведомости Верховного Совета Российской Федерации (далее сокращенно – ВВС). 1992. № 17. Ст. 890; СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4558; 1999. № 18. Ст. 2219; 2001. № 1, ч. 1. Ст. 2.

быть отнесены следующие: форма, система и размеры оплаты труда, пособия, компенсации, доплаты, механизм регулирования заработной платы с учетом роста цен, инфляции, выполнения показателей, установленных коллективным договором; продолжительность рабочего времени и времени отдыха; улучшение условий и охраны труда работников и другие вопросы, определенные сторонами. Среди условий, составляющих содержание коллективного договора, наибольшую значимость для работников представляют вопросы оплаты труда. Согласно действующему законодательству (ст. 134-136, 139, 143, 144, 147, 149, 152-154, 158 ТК РФ) коллективному договору отводится важная роль в регулировании этой сферы отношений. Доминирование локальных актов в регламентации основных вопросов заработной платы обусловлено возросшими в условиях рыночной экономики возможностями организаций самостоятельно распоряжаться своими фондами заработной платы.

Однако условия оплаты труда работников бюджетной сферы, к коим относятся и государственные, и муниципальные служащие, по-прежнему жестко регламентируются государством. В централизованном порядке устанавливаются вид, система, размер заработной платы, порядок ее индексации. Отсюда существенные ограничения, по сравнению с производственными отраслями народного хозяйства, спектра вопросов, подлежащих коллективнодоговорному регулированию.

В рамках коллективного договора в бюджетной организации осуществляется:

- 1) Самостоятельное определение видов и размеров надбавок, доплат и других выплат стимулирующего характера в пределах выделенных бюджетных ассигнований и с учетом того, что квалификация работников и сложность выполняемых ими работ учтены в размерах ставок и окладов, определяемых на основе Единой тарифной сетки (см. пункт 5 Постановления Пра-

вительства РФ от 14 октября 1992 г. «О дифференциации в уровнях оплаты труда работников бюджетной сферы на основе единой тарифной сетки»¹);

2) Если организация занимается предпринимательской деятельностью (оказание платных услуг), имеет определенные внебюджетные средства, допустимо повышение минимального размера заработной платы, а также увеличение размера надбавок и доплат по сравнению с действующим законодательством, установление других доплат и надбавок, стимулирующих труд работников или компенсирующих дополнительные затраты труда, изменения порядка индексации заработной платы;

3) Установление конкретных сроков выплаты заработной платы и меру ответственности должностных лиц за несоблюдение этих сроков.

Обратившись к правовому регулированию заработной платы государственных служащих, становится очевидным, что круг вопросов, подлежащих коллективно-договорному регулированию еще уже.

Согласно ст. 17 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» денежное содержание государственного служащего состоит из должностного оклада, надбавок к должностному окладу за квалификационный разряд, особые условия государственной службы, выслугу лет, а также премий по результатам работы. Размер должностного оклада, размер и порядок установления надбавок к должностному окладу государственного служащего определяются федеральными законами и законами субъектов РФ.

Анализ статьи позволяет сделать следующие выводы.

1) Заработка плата государственного служащего (денежное содержание) состоит из трех элементов: а) должностного оклада, б) надбавок к должностному окладу, в) премий по результатам работы.

2) Установление размера должностного оклада, размера и порядка установления надбавок к должностному окладу в коллективно-договорном по-

¹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации (далее сокращенно – САПП). 1992. № 16. Ст. 1253; 1993. № 2. Ст. 109; СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 897; 2001. № 7. Ст. 681.

рядке исключено, т.к. это сфера законодательного регулирования. До принятия федерального закона о денежном содержании государственных служащих вопросы оплаты труда регулируются Указом Президента РФ от 9 апреля 1997 г. «О денежном содержании федеральных государственных служащих»¹. Данный акт устанавливает размеры должностных окладов федеральных государственных служащих (Приложение № 2), надбавки за квалификационный разряд (Приложение № 3), за выслугу лет (пункт 2), за особые условия государственной службы (указывая, что условия выплаты последней устанавливаются руководителями федеральных органов государственной власти или их аппаратов, иных государственных органов, образуемых в соответствии с Конституцией РФ).

3) Размер и порядок установления премий Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» не определен. Исходя из смысла п. 3 ст. 4 этого закона отсутствие указанных положений позволяет применить нормы ТК РФ. Согласно ч. 2 ст. 144 ТК РФ порядок и условия применения премиальных выплат в бюджетных организациях устанавливаются соответствующими органами власти. На сегодняшний день такие акты отсутствуют. Поэтому выяснить круг вопросов, регламентируемых ими не представляется возможным. Если предположить, что формула «порядок и условия применения» охватывает все вопросы, связанные с премированием работников, то эти документы должны содержать следующие положения: 1) круг премируемых; 2) показатели и условия премирования; 3) размеры премий; 4) порядок начисления и выплаты премий; 5) перечень деяний, за которые работник лишается премий.

По смыслу ст. 144 ТК РФ установление этих вопросов компетентными органами исключает их из сферы коллективно-договорного регулирования. Однако, считаем возможным предположить, что регламентация некоторых

¹ СЗ РФ. 1997. № 35. Ст. 4058; № 37. Ст. 4270; Ст. 4271; № 44. Ст. 5058; 1998. № 10. Ст. 1164; № 49. Ст. 6012; Ст. 6064; № 50. Ст. 6128; 1999. № 5. Ст. 652; № 10. Ст. 1179; № 28. Ст. 3676; № 39. Ст. 4591; № 51. Ст. 6328; № 52. Ст. 6368; Ст. 6370; 2000. № 5. Ст. 474; № 15. Ст. 1575; № 22. Ст. 2288; № 26. Ст. 2748; № 31. Ст. 3252; № 36. Ст. 3636; 2001. № 15. Ст. 1468; № 17. Ст. 1692; № 49. Ст. 4612; 2002. № 5. Ст. 500; № 26. Ст. 2571; № 37. Ст. 3515; № 45. Ст. 3505; 2002. № 48. Ст. 4782; 2003. № 9. Ст. 852; № 30. Ст. 3045.

вопросов на локальном уровне все же будет допустима. В их число могут, например, включаться положения, определяющие показатели и условия премирования. Если предусмотренные ст. 144 ТК РФ акты органов власти будут содержать перечень требований, достижение которых дает право на премию, думается, что их уточнение в рамках отдельной организации нельзя рассматривать как противоречие указанной статье. Хотя определение показателей и условий премирования на локальном уровне было бы, по нашему мнению, более эффективным, т.к. учитывало бы специфику труда работников конкретной организации. В определенных случаях в бюджетной организации возможна экономия фонда заработной платы. Включение в коллективный договор условия о повышении размера премии за счет сэкономленных средств, на наш взгляд, тоже нельзя расценивать как противоречие установлениям ст. 144 ТК РФ.

Таким образом, представляется, что если акты компетентных органов власти будут включать в свое содержание все положения по премированию, указанные выше (п.п. 1-5), регламентация некоторых вопросов в коллективно-договорном порядке все же будет возможна.

Отсутствие в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» положений о размере и порядке установления премий позволяет предположить, что данный акт допускает решение некоторых вопросов премирования государственных служащих в коллективно-договорном порядке.

Однако ответ не так однозначен. Указ Президента РФ «О денежном содержании федеральных государственных служащих» содержит положение, в соответствии с которым условия выплаты премий устанавливаются руководителями федеральных органов государственной власти или их аппаратов, иных государственных органов, образуемых в соответствии с Конституцией РФ. Отсюда очевидно, что возможность коллективно-договорного варианта решения вопросов премирования зависит от усмотрения руководителя государственного органа. И, видимо, этим может быть сведена к нулю.

Необходимо отметить, что помимо термина «денежное содержание» рассматриваемый Указ Президента вводит понятие «денежное вознаграждение», которое является заработной платой для лиц, замещающих отдельные государственные должности федеральной государственной службы в Администрации Президента РФ, аппаратах палат Федерального Собрания РФ, Аппарате Правительства РФ и Управлении делами Президента РФ, и состоит из должностного оклада, надбавок и других выплат. Размер денежного вознаграждения определяется императивно.

Помимо рассмотренных положений Указа Президента от 9 апреля 1997 г. для нас представляет интерес указание, что финансирование расходов на выплату денежного вознаграждения и денежного содержания федеральных государственных служащих, на иные социальные выплаты (кроме предусмотренных федеральными законами) осуществляется за счет средств федерального бюджета. Привлечение для этого средств внебюджетных источников (включая средства, получаемые от оказания платных услуг) не допускается, кроме случаев, когда указанные средства учитываются при определении объема расходов федерального бюджета. Следовательно, коллективно-договорное регулирование оплаты труда федеральных государственных служащих в рамках внебюджетных средств также исключено.

Таким образом, анализ федерального законодательства показывает, что положения коллективного договора по вопросам оплаты труда государственных служащих могут предусматривать лишь конкретные сроки выплаты заработной платы и конкретный размер выплачиваемой работнику денежной компенсации в случае задержки выплаты заработной платы и других выплат, причитающихся работнику.

Сохраняются ли обозначенные подходы к регулированию оплаты труда государственных служащих в законодательстве субъектов Федерации?

Изучение законов о государственной службе субъектов Федерации позволяет выделить следующие особенности.

1) Данные нормативные акты увеличивают количество элементов денежного содержания государственного служащего, вводя в их число:

а) надбавку за ученую степень (Закон «О государственной службе Алтайского края» – п. 1 ст. 16, (Закон «О государственной службе Омской области» – п. 1 ст. 18);

б) надбавку за допуск к государственной тайне (Закон «О государственной службе Алтайского края» – п. 1 ст. 16);

в) надбавку за почетное звание (Закон «О государственной службе Омской области» – п. 1 ст. 18);

г) районный коэффициент (Закон «О государственной службе Кемеровской области» – п. 1 ст. 21, Закон «О государственной службе Алтайского края» – п. 1 ст. 16, Закон «О государственной службе Новосибирской области» – п. 1 ст. 15). Включение районных коэффициентов в состав денежного содержания государственного служащего является вполне обоснованным, т. к. указанные субъекты федерации (Кемеровская, Новосибирская области, Алтайский край) относятся к числу территорий с неблагоприятными природно-климатическими условиями;

д) материальную помощь (Закон «О государственной службе Кемеровской области» – п. 1 ст. 21, Закон «О государственной службе Новосибирской области» – п. 1 ст. 15). По своей правовой природе материальная помощь является выплатой социального характера. Включение в состав элементов денежного содержания превращает ее из меры социального обеспечения, которая «направлена лишь на облегчение внеслужебных особых материальных трудностей»¹ (подчеркнуто мной. – Н.К.), в средство повышения размера оплаты труда.

2) Размер и порядок установления денежного содержания определяются либо прямым указанием в законодательном акте, либо утверждаются руководителем государственного органа.

¹ Ноздрачев А.Ф. Указ соч. С. 429.

Таким образом, основные подходы к регулированию оплаты труда государственных служащих субъектов Федерации совпадают с федеральным законодательством.

Обратимся к законодательству по вопросам денежного содержания муниципальных служащих.

Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» гласит: размер должностного оклада, размер и порядок установления надбавок и иных выплат к должностному окладу муниципального служащего определяются нормативными актами органов местного самоуправления в соответствии с законами субъектов Российской Федерации (ст. 16).

Анализ законов о муниципальной службе субъектов Федерации позволяет сделать следующие выводы.

- 1) Составы элементов денежного содержания муниципального служащего и государственного служащего в целом идентичны.
- 2) Основную нагрузку по регламентации оплаты труда муниципального служащего несут законы субъектов Федерации (см., например, Закон «О муниципальной службе в Алтайском крае»). Сфера вопросов, отнесенных к регулированию нормативными актами муниципального образования невелика. Детальная регламентация ведет к тому, что в ряде случаев акты органов местного самоуправления (уставы) специально не оговаривают вопросы денежного содержания, лишь отмечая, что порядок прохождения муниципальной службы определяется федеральным законодательством и законом субъектов Федерации¹.

¹ См., например: Устав Кулундинского района Алтайского края. Принят Представительным собранием депутатов Кулундинского района 30 января 1996 г., зарегистрирован Управлением юстиции администрации Алтайского края 22 февраля 1996 г. Регистрационный номер 50 (в ред. от 10 июля 1997 г., 9 дек. 1992 г., 4 авг. 2000 г., 2 марта 2001 г., 16 авг. 2002 г.) // Новости Кулунды. – 1996. – № 10. – С. 3-6; 1997. – № 68. – С. 3; 1999. – № 101. – С. 3; 2000. – № 75. – С. 3; 2001. – № 30. – С. 3; 2002. – № 90. – С. 3.

3) Если вопросы оплаты труда не регулируются в императивном порядке, то свобода в их решении предоставляется представителю работодателя – руководителю органа местного самоуправления.

Таким образом, учитывая тот факт, что регламентация денежного содержания муниципального служащего возможна нормативными актами местного самоуправления, то, в принципе, возможность коллективно-договорного решения вопросов имеется (например, по определению видов и порядка выплаты надбавок и других выплат, порядку премирования). Но большинство нормативных актов, регулирующих трудовые отношения муниципальных служащих (это и законы субъектов Федерации, и акты органов местного самоуправления) ориентированы на рассмотренное законодательство о государственной службе. Поэтому установление указанных положений по согласованию между представителями работников и работодателя не имеет широкого применения.

Следующая группа условий, составляющих содержание коллективного договора, касается продолжительности рабочего времени и времени отдыха.

Необходимо отметить, что ряд положений, зачастую включаемых в коллективный договор (уменьшение продолжительности рабочего времени по сравнению с нормальной без уменьшения оплаты труда; расширение (за счет собственных средств) круга лиц, имеющих сокращенный рабочий день по сравнению со Списком производств цехов, профессий и должностей с вредными условиями труда; сокращение установленной Списком продолжительности рабочего времени без уменьшения оплаты труда; установление повышенного, по сравнению с законодательством, размера оплаты труда в ночное время) связано с оплатой труда работников.

Учитывая ограничения для коллективно-договорного решения вопросов денежного содержания государственных, муниципальных служащих, закрепление указанных условий в коллективном договоре этих работников представляется вряд ли возможным.

Традиционно в коллективном договоре устанавливается режим рабочего времени. Режим рабочего времени государственных, муниципальных служа-

щих исполнительных органов власти, как правило, совпадает с режимом работы государственных, муниципальных органов. Поэтому введение этого положения в коллективный договор не является целесообразным.

В ряде случаев в коллективном договоре указывается перечень профессий и должностей, виды производств и работ с вредными условиями труда, продолжительность рабочего дня занятых в них работников, в соответствии со Списком производств, цехов, профессий и должностей с вредными условиями труда. Надо оговориться, что фактически это положение не является итогом соглашения, а представляет собой ссылку к действующему законодательству (имеет информационный характер). Наличие его в коллективном договоре, на наш взгляд, может быть оправдано при включении условий о расширении за счет средств организации круга работников, имеющих сокращенный рабочий день, по сравнению со Списком, и сокращение установленной Списком продолжительности рабочего времени без уменьшения оплаты труда. Учитывая, что возможность коллективно-договорного определения этих условий для государственных, муниципальных служащих ограничена, то и введение рассматриваемого положения в коллективный договор этих работников не представляется целесообразным.

В соответствии со ст. 119 ТК РФ в коллективном договоре может определяться продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска работникам с ненормированным рабочим днем. Порядок и условия предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска работникам с ненормированным рабочим днем в организациях, финансируемых из федерального бюджета, устанавливаются Правительством РФ, в организациях, финансируемых из бюджета субъекта РФ, – органами власти субъекта РФ, а в организациях, финансируемых из местного бюджета, – органами местного самоуправления. Анализ Постановления Правительства РФ от 11 декабря 2002 г. «Об утверждении Правил предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска работникам с ненормированным рабочим днем в организациях, финансируемых за счет средств федерального бюдже -

та»¹ показывает, что договорное решение вопроса о предоставлении ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за работу в условиях ненормированного рабочего дня для работников бюджетных организаций, в том числе государственных и муниципальных служащих исключено, кроме установления в коллективном договоре перечня должностей работников с ненормированным рабочим днем, имеющих право на дополнительный отпуск.

Таким образом, анализ коллективно-договорного регулирования вопросов рабочего времени государственных, муниципальных служащих выявляет наличие ограничений данной сферы по сравнению с другими категориями работников.

Большая часть вопросов, относительно времени отдыха, по которым ТК РФ допускает коллективно-договорную регламентацию, связана с предоставлением отпусков.

Выявим возможности включения некоторых из них в коллективные договоры рассматриваемых категорий работников. Законодательство о государственной и муниципальной службе в целом содержит одинаковые положения относительно предоставления отпусков. Так ст. 17 «Отпуск муниципального служащего» Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» повторяет ст. 18 «Отпуск государственного служащего» Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации». Законы субъектов федерации о муниципальной службе и государственной службе имеют незначительные отличия, касающиеся в основном продолжительности дополнительного отпуска за выслугу лет. Поэтому представляется вполне обоснованным приведенные ниже выводы распространить на коллективные договоры и государственных, и муниципальных служащих.

Особенно часто в коллективные договоры включаются положения об увеличении продолжительности ежегодного оплачиваемого отпуска за счет средств организации и о предоставлении дополнительных оплачиваемых от-

¹ СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 5081.

пусков (помимо предусмотренных законодательством). Решение этих вопросов в коллективно-договорном порядке для государственных, муниципальных служащих невозможно вследствие либо отсутствия внебюджетных средств, либо административного характера их распределения.

В ряде случаев в коллективных договорах устанавливается предельная численность работников того или иного подразделения, одновременно уходящих в отпуск. Внесение этого положения в коллективный договор государственных, муниципальных служащих в принципе возможно, хотя мало вос требовано на практике. Порядок предоставления отпусков не должен нарушать нормальное функционирование государственных, муниципальных органов (их структурных подразделений). Ответственность за нормальное функционирование органа власти несет его руководитель. Поэтому решение вопроса об очередности предоставления отпусков осуществляется, как правило, руководителем с учетом мнения представительного органа работников. Конечно, по возможности учитывается мнение служащего. Поэтому коллективно-договорное установление предельной численности работников подразделения, одновременно уходящих в отпуск, для государственных, муниципальных служащих, на наш взгляд, не актуально.

Иногда в коллективных договорах определяются основания предоставления, продолжительность отпуска без сохранения заработной платы (помимо предусмотренных законодательством). Закрепление в коллективном договоре государственных, муниципальных служащих этого пункта считаем невозможным. Согласно п. 3 ст. 18 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» и п. 3 ст. 17 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» государственному, муниципальному служащим может быть предоставлен отпуск без сохранения заработной платы на срок не более 1 года, если иное не предусмотрено федеральным законом. Формула «может быть» свидетельствует о праве работодателя предоставить служащему отпуск без сохранения заработной платы. Включение в коллективный договор условия об основаниях и

сроках (в рамках одного года) предоставления рассматриваемого вида отпусков трансформировало бы право работодателя в обязанность предоставить отпуск, что противоречит Федеральным законам от 31 июля 1995 г. и от 8 января 1998 г.

Таковы особенности коллективно-договорного определения вопросов, касающихся времени отдыха государственных, муниципальных служащих.

При оценке коллективно-договорных пределов регламентации трудовых правоотношений, рассматриваемых работниками крайне важным является вопрос о наличии такой возможности в сфере оплаты труда. ТК РФ, установив, что решение целого ряда вопросов, связанных с трудовой деятельностью работников бюджетных организаций, определяется соответствующими актами органов власти, существенно сблизил регулирование труда государственных, муниципальных служащих и прочих работников бюджетной сферы. Но подавляющее большинство организаций, имеющих бюджетное финансирование, занимаются предпринимательской деятельностью. Распоряжение полученными доходами может определяться коллективным договором. Для государственных служащих это исключено, согласно указанным положениям Указа Президента РФ от 9 апреля 1997 года. На муниципальных служащих требования Указа не распространяются. Но коллективно-договорный подход к распределению внебюджетных средств актами, касающимися муниципальной службы, как правило, не предусмотрен.

Таким образом, принятие ТК РФ сблизило регулирование некоторых трудовых отношений государственных, муниципальных служащих и других работников бюджетной сферы. Однако специфика регламентации собственно трудовых правоотношений служащих (в частности, в коллективно-договорной сфере) все-таки имеет место.

Ряд вопросов, традиционно определяемых по соглашению между работниками и работодателем, устанавливается в императивном порядке. Это позволяет утверждать, что определение содержания собственно трудовых правоотношений государственных, муниципальных служащих средствами кол-

лективно-договорного регулирования имеет довольно ограниченные возможности¹. И, видимо, в силу этого не получило широкого распространения.

Обратимся теперь к сфере индивидуально-договорного регулирования. Возможности волеизъявления относительно взаимных прав и обязанностей предоставляются работнику и работодателю при заключении трудового договора. Сфера индивидуально-договорного регулирования включает различные соглашения между данными субъектами. Мы остановим внимание на трудовом договоре, т.к. это соглашение содержит наибольшее количество положений, регулирующих собственно трудовые правоотношения.

В литературе условия трудового договора, вырабатываемые соглашением сторон, принято делить на обязательные (необходимые) и факультативные (дополнительные).

Учеными предлагаются различные перечни обязательных условий². Независимым является включение в них условия о трудовой функции. Относительно других обязательных положений трудового договора имеются разночтения. Наиболее часто упоминаются соглашения о приеме-поступлении на работу и месте работы, о дате начала работы. Некоторые ученые указывают на необходимость включения условия о заработной плате, а в ряде случаев и сроке трудового договора. Факультативными могут быть иные условия трудового договора.

Единодушное мнение ученых о наличии в содержании трудового договора условия о трудовой функции позволяет утверждать, что оно имеет особое значение среди прочих.

Статья 57 ТК РФ условия, включаемые в трудовой договор, делит на две группы, определяя их как существенные (ч. 2 ст. 57) и условия, которые в трудовом договоре могут предусматриваться (ч. 3 ст. 57). Очевидно, что по-

¹ Такая практика не является уникальной, т.к. во многих западных странах (например, США, Франция, Италия) существуют ограничения в отношении содержания коллективных договоров государственных служащих (см.: Киселев И.Я. Зарубежное трудовое право: Учебник. М., 2000. С. 146).

² См., например: Левиант Ф.М. Виды трудового договора. М., 1966. С. 37-42; Ставцева А.И., Хохрякова О.С. Трудовой договор. М., 1983. С. 26-30; Трудовое право России: Учебник / Под ред. А.С. Пашкова. СПб., 1994. С. 127-130; Российское трудовое право: Учебник / Под ред. А.Д. Зайкина. М., 2000. С. 160-161 и др.

следние можно охарактеризовать как факультативные. Допустимо ли рассматривать существенные условия как обязательные из текста статьи не ясно. А отсюда возникают следующие вопросы. Должен ли трудовой договор содержать полный перечень указанных положений? Может ли трудовой договор быть признан незаключенным при отсутствии какого-либо из существенных условий? Законодатель не дает ответа на эти вопросы. Следовательно, несмотря на легальное закрепление условий трудового договора на практике решение вопроса о содержании этого акта вызывает определенные трудности. Поэтому утверждать о единообразном применении рассматриваемой статьи не представляется возможным. Вместе с тем, включение в трудовые договоры условия о трудовой функции не вызывает сомнений. Так как от характера работы могут зависеть порядок оплаты труда и ее размеры, продолжительность рабочего дня и отпусков, различные льготы в области пенсионного обеспечения и т. п.¹ Учитывая влияние этого условия на другие положения трудового договора, при рассмотрении трудового договора государственного, муниципального служащих считаем необходимым именно на нем сосредоточить внимание.

Условие о трудовой функции определяет профессию, специальность, квалификацию – для рабочего, должность – для служащего. А в соответствии с ними и набор прав и обязанностей работника. Круг обязанностей определяется Единым тарифно-квалификационным справочником работ и профессий рабочих отраслей экономики Российской Федерации, Тарифно-квалификационными характеристиками отраслевых должностей служащих и общеотраслевых профессий рабочих, Квалификационным справочником должностей руководителей, специалистов и других служащих, а, кроме того, техническими правилами, должностными инструкциями и другими документами. Однако работник и работодатель имеют возможность оговорить в трудовом договоре комплекс полномочий для конкретного работника, дополняя

¹ Трудовое право России: Учебник / Под ред. А.С. Пашкова. СПб., 1994. С. 128.

или исключая положения этих актов. Трудовую функцию, закрепленную в трудовом договоре нельзя менять без согласия его сторон.

Каково участие государственного, муниципального служащих в установлении трудовой функции?

Объем прав и обязанностей государственного, муниципального служащих зависит от занимаемой должности¹. Содержание трудовой функции этих работников составляют специальные служебные права и обязанности, которые являются частью правового статуса должности. Правовой статус должности устанавливается органом, в котором должность состоит или вышестоящим органом. Конечным актом, закрепляющим права и обязанности служащего, является должностная инструкция. Таким образом, участие государственного, муниципального служащих в определении правового статуса занимаемой должности, а, соответственно, и содержании трудовой функции невозможно. Поэтому обычно условие о трудовой функции в контракте государственного, трудовом договоре муниципального служащих имеет такой вид: «Государственный (муниципальный) служащий обязан осуществлять полномочия в соответствии с должностными обязанностями в пределах предоставленных ему прав» или «Государственный (муниципальный) служащий обязан осуществлять должностные полномочия в соответствии с должностной инструкцией».

«Должность – юридически установленный для одного лица объем функций и правомочий по участию в его реализации компетенции соответствующего юридического лица (органа, учреждения, предприятия)»². Отсюда, правовой статус должности составляет часть компетенции государственного, муниципального органов, которая устанавливается в правовых актах. Проявление инициативы работника в данном случае не допускается.

Содержание трудовой функции в контракте государственного, трудовом договоре муниципального служащих исчерпывается указанием на долж-

¹ О правах и обязанностях государственных и муниципальных служащих подробнее § 1.2.

² Цит. по кн.: Ноздрачев А.Ф. Указ. соч. С. 124.

ность. Отсутствие перечня должностных прав и обязанностей ставит вопрос об определенности трудовой функции этих работников. «Принцип определенности трудовой функции следует рассматривать в двух взаимосвязанных аспектах: во-первых, как определенность содержания (характера) поручаемой работы и, во-вторых, как определенность места ее применения. Игнорирование хотя бы одного из этих аспектов означает нарушение указанного правового принципа, что, в свою очередь, означает поручение работнику другой работы»¹. Говорить о нарушении рассматриваемого принципа можно только в случае поручения работнику работы не обусловленной трудовым договором. Государственный, муниципальный служащие обязуются в контракте, трудовом договоре осуществлять полномочия, предусмотренные должностной инструкцией. Содержание инструкции изменяется без согласия служащего. То есть работодатель может изменить характер работы служащего без учета его мнения. Однако, этот факт не дает основания заявлять о несоблюдении принципа определенности трудовой функции. Так как изменение характера работы в данном случае не влечет за собой нарушения соответствующего условия контракта, трудового договора.

Договорное установление иных условий контракта государственных, трудового договора муниципальных служащих также ограничено в силу того, что правовой статус этих работников определяется преимущественно в императивном порядке (например, условие о заработной плате – законодательными, локальными актами; условие о месте работы – в рамках наименования должности (например, главный специалист комитета по промышленности администрации края); условие о сроке работы – законодательными актами; условие об испытательном сроке – законодательными актами).

Следовательно, контракт государственных, трудовой договор муниципальных служащих представляет собой компиляцию нормативно-правовых актов, регламентирующих собственно трудовые правоотношения этой группы работников.

¹ Трудовое право: Учебник / Под ред. О.В. Смирнова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1998. С. 32.

Аналогичные мнения встречаются в литературе. Так, Е.Б. Хохлов, исследуя трудовой договор с государственным служащим, характеризует его как соглашение о приеме – поступлении на государственную службу на условиях, заранее определенных в нормативном порядке¹.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» определил, что условия контрактов устанавливаются в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы. Однако, усиление публично-правовых позиций в институте государственной службы² позволяет предположить, что при регулировании трудовых отношений государственных служащих на индивидуальном уровне будет доминировать императивный режим³.

Таким образом, анализ сферы договорного установления прав и обязанностей субъектов собственно трудовых правоотношений государственных, муниципальных служащих позволяет выделить следующие особенности их регулирования:

1) Преобладающим способом формирования содержания изучаемых правоотношений является определение их централизованными и локальными нормами. Регулирование рассматриваемого вида правоотношений по соглашению служащего и работодателя имеет ограниченную сферу по сравнению с другими категориями работников. Сокращение сферы договорного установления прав и обязанностей субъектов собственно трудовых правоотношений государственных, муниципальных служащих за счет его исчерпывающего определения в правовых нормах, на наш взгляд, нельзя рассматривать как дискриминацию служащих. Так как это ограничение компенсируется предос-

¹ См.: Хохлов Е.Б. Об основаниях трудовых правоотношений // Правоведение. 1994. № 4. С. 43.

² Имеется в виду требование этого закона о поступлении на государственную службу по контракту, а также указание о том, что нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, государственного гражданского служащего субъекта РФ – соответствующий субъект РФ.

³ Введение термина «контракт», по нашему мнению, объясняется намерением законодателя подчеркнуть особый (по сравнению с трудовым договором) характер соглашения, предусматривающего условия службы. В науке трудового права широко распространено мнение, согласно которому контракт – это особый вид договора, позволяющий расширить возможности индивидуально-договорного регулирования (см., например: Уржицкий К., Уржицкая Н. Контракт: новая модель подбора кадров // Хозяйство и право. 1991. № 3. С. 123-129; Дивеева Н.И. Указ. соч. С. 121 и др.). Сфера вопросов, устанавливаемых по соглашению между государственным служащим и работодателем ограничена. Поэтому использование термина «контракт» в данном случае представляется не вполне удачным.

тавлением дополнительных льгот и гарантий по сравнению с иными работниками.

2) Значительное число собственно трудовых правоотношений служащих регламентируется специальными нормами трудового законодательства. Обращение к общим нормам трудового права имеет место только при отсутствии необходимых положений в законодательстве о государственной, муниципальной службах.

3) Сокращение вопросов, устанавливаемых по соглашению сторон собственно трудовых правоотношений служащих, свидетельствует об уменьшении объема диспозитивного регулирования. Это объясняется, на наш взгляд, целями правового регулирования, государственными интересами в этой сфере. Государство заинтересовано в добросовестном исполнении государственными, муниципальными служащими должностных полномочий – трудовой функции. Широко используемый способ регулирования собственно трудовых правоотношений данных лиц направлен именно на достижение этой цели. Законодатель должен обеспечить не любой и возможный, а четко определенный и обязательный вариант поведения субъектов рассматриваемых правоотношений. В связи, с чем преимущество отдается способу правового регулирования, исключающему личную инициативу и возможность выбора варианта поведения субъектов правоотношений. Дозволение (диспозитивное регулирование) делает акцент на правовой активности субъектов. Вследствие чего возникновение и реализация правоотношения ставится в зависимость от инициативы носителей субъективных прав. Очевидно, что подобная ситуация, с точки зрения законодателя, может помешать достижению необходимого результата.

Таким образом, преобладание императивного регулирования собственно трудовых правоотношений государственных, муниципальных служащих вы-

ступает как гарантия добросовестного исполнения ими их трудовой функции¹.

Представленные выше рассуждения свидетельствуют об особом (по сравнению с общепринятым в трудовом праве) подходе к регламентации трудовых отношений служащих. Говоря об особом подходе, мы фактически ведем речь о методе правового регулирования рассматриваемых отношений.

Анализ действующего законодательства позволяет оценить указанные особенности правового регулирования трудовых отношений государственных, муниципальных служащих как результат дифференцированного подхода к регламентации деятельности этих лиц. Но сфера применения императивного метода столь обширна, что может рассматриваться как предпосылка для исключения трудовых отношений служащих из предмета трудового права².

¹ Следует отметить, что публичный характер трудовой функции государственных служащих неизменно влечет за собой преобладание императивного регулирования их деятельности (см.: Оболонский А.В. Эволюция государственной службы в Великобритании // Государство и право. 1996. № 6. С. 121-130).

² Подобное мнение высказывается не только представителями науки административного, но и трудового права. Так, С.П. Маврин отмечает, что предмет трудового права в современных условиях необходимо конструировать с учетом узкой (а не широкой) сферы действия трудового права. «Трудовое право не должно заниматься экспансиею всех своих приемов правового регулирования на сферу, так называемых, «служебных» отношений. Несомненно, что государственные служащие и все субъекты милитаризованного труда должны обладать гарантиями выполнения своих конституционных прав не ниже тех, которых имеются у работников. Однако не следует забывать и о том, что государственная служба фактически исключает индивидуальное и коллективное договорное регулирование служебных отношений и это обстоятельство порождает серьезные отличия в правовом положении традиционных для трудового права субъектов». (Проблемы, концепции и разработки нового Трудового кодекса РФ: Материалы конференции // Государство и право. 2000. № 10. С. 59).

2.3. Основания возникновения, изменения и прекращения трудовых правоотношений государственных служащих

При изучении специфики регулирования того или иного вида правовых отношений нельзя обойти вниманием такой элемент механизма правового регулирования как юридические факты. Обычно в литературе под юридическим фактом понимается конкретное жизненное обстоятельство, с которым норма права связывает возникновение, изменение и прекращение правоотношений. Из этого определения мы будем исходить при изложении материала параграфа. Проблемам юридических фактов уделялось значительное внимание ученых – трудовиков. Анализ литературы позволяет выделить ряд традиционно обозначаемых положений.

1) Основанием возникновения трудового правоотношения являются юридические акты (правомерные действия, направленные на достижение определенных юридических последствий). По общему правилу, трудовое правоотношение возникает из трудового договора, который либо является единственным юридическим фактом, либо выступает как необходимый элемент юридического состава.

2) В качестве основания изменения трудового правоотношения в литературе обычно рассматриваются переводы.

3) К юридическим фактам, прекращающим трудовое правоотношение, относят, как правило, увольнение и смерть работника.

Признание существования системы трудовых правоотношений предполагает существенное расширение круга юридических фактов, по сравнению с указываемыми сторонниками единого трудового правоотношения¹.

Изучение оснований возникновения, изменения, прекращения собственно трудовых правоотношений государственных служащих с позиции системного подхода может стать предметом самостоятельного исследования. Цель настоящей работы состоит в выявлении особенностей правового регулирова-

¹ Подробнее об этом см.: Скobelkin B.N. Трудовые правоотношения. М., 1999. С. 272-295.

ния трудовых отношений указанных субъектов. Поэтому мы сочли наиболее интересным исследование особенностей таких традиционно признаваемых юридических фактов как трудовой договор, перевод и увольнение при возникновении, изменении и прекращении собственно трудовых правоотношений государственных служащих.

Согласно теории единого трудового правоотношения трудовой договор является обязательным основанием возникновения трудового правоотношения. Рассмотрение отношений работодателя и работника как системы не умаляет значения трудового договора как необходимого юридического факта для возникновения собственно трудовых правоотношений (данный подход допустим в силу установлений ч. 1 ст. 16 ТК РФ).

Анализ литературы выявляет различные позиции о значении трудового договора для возникновения трудовых правоотношений государственных служащих.

Ряд ученых считают, что основанием возникновения трудового правоотношения этой группы работников является сложный юридический состав – акт назначения, заключение трудового договора¹. Другие, отводя главенствующую роль акту назначения, утверждают, что трудовое правоотношение может складываться и без трудового договора². Существует мнение, согласно которому единственным основанием возникновения трудового правоотношения на государственной службе является трудовой договор. Акт назначения есть возникновение административного правоотношения, в содержание которого включаются полномочия и обязанности государственного служащего, реализуемые в отношениях с третьими лицами³.

Указанные позиции принадлежат исследователям, исходившим из возможности существования единого трудового правоотношения. Изучение ос-

¹ См., например: Российское трудовое право: Учебник / Под ред. А.Д. Зайкина. М. 2000. С. 110; Трудовое право России: Учебник / Под ред. С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. М., 2002. С. 120.

² См., например: Гейхман В.Л. Особые основания возникновения трудовых правоотношений // Советское государство и право. 1973. № 5. С. 109-110; Шахов В.Д. Соотношение понятий «трудовой договор» и «трудовое правоотношение» // Советское государство и право. 1980. № 6. С. 134.

³ См.: Холодова Е.В. Указ. соч. С. 91-92.

нований возникновения собственно трудовых правоотношений государственных служащих с позиции системного подхода, не исключает интереса к обозначенной проблеме.

Автор диссертации солидарен с первой из представленных позиций.

Все сомнения относительно признания трудового договора необходимым юридическим фактом для возникновения собственно трудовых правоотношений государственных служащих снимает Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации». Как уже было указано, пп. 1 п. 6 ст. 21 предусматривает, что «гражданин поступает на государственную службу на условиях трудового договора...». О наличии аналогичных положений в законах субъектов федерации уже упоминалось. Отсутствие указания на необходимость письменной формы трудового договора может свидетельствовать о том, что законодатель, в данном случае, не придает значения такой функции трудового договора как индивидуальное регулирование трудовых правоотношений. Однако формулировка пп. 1 п. 6 ст. 21 (при учете ч. 1, 2 ст. 67 ТК) не оставляет сомнений относительно того, что законодатель признает трудовой договор юридическим фактом.

Далее. В соответствии с пп. 3 п. 6 ст. 21 Федерального закона от 31 июля 1995 г. поступление гражданина на государственную службу оформляется приказом по государственному органу о назначении его на государственную должность государственной службы. Пункт 7 ст. 21 предусматривает, что назначение впервые или вновь поступающих на государственную службу осуществляется: на государственные должности государственной службы категорий «Б» по представлению соответствующих лиц, замещающих должности категории «А», либо уполномоченных ими лиц или государственных органов; на государственные должности государственной службы 1-й группы категории «В» – соответствующим должностным лицом; на государственные должности государственной службы 2-й, 3-й, 4-й и 5-й групп категории «В» – по результатам конкурса на замещение вакантной государственной должности государственной службы.

Согласно ст. 19 ТК РФ трудовые отношения возникают на основании трудового договора в результате назначения на должность или утверждения в должности в случаях, предусмотренных законом, иным нормативным правовым актом или уставом (положением) организации. Думается, что указанное законодательное положение снимает вопрос о необходимости признания приказа о назначении обязательным элементом сложного юридического состава для возникновения собственно трудовых правоотношений. Однако в связи с существованием различных мнений о роли акта назначения, считаем нужным изложить некоторые суждения по этому вопросу.

Представляется допустимым утверждать, что акт о назначении по своей сути близок к приказу о приеме на работу. Первый оформляет поступление гражданина на государственную службу, второй оформляет прием на работу. Таким образом, наличие этих документов есть требование к порядку приема граждан на государственную службу, на иную работу.

Вместе с тем если анализ ст. 68 ТК свидетельствует, что приказ о приеме на работу не является основанием для возникновения собственно трудовых правоотношений, то подобный вывод и в отношении акта назначения вряд ли возможен.

Несмотря на наличие определенного сходства между рассматриваемыми актами нельзя не обратить внимание на то, что законодатель, регламентируя поступление гражданина на государственную службу, ведет речь именно о назначении, а не просто о приеме на работу. Думается, что введение иной терминологии может быть объяснено особой правовой значимостью приказа о назначении для возникновения собственно трудовых правоотношений государственных служащих.

Поступление на государственную службу влечет за собой появление у гражданина правового статуса государственного служащего, который включает в себя, помимо общегражданских прав и обязанностей, трудовые и административные. Трудовые предоставляются служащим как наемным работникам, реализуются и выполняются в отношениях внутри государствен-

ного органа между работником и работодателем (его коллективными и индивидуальными органами). Административные связаны с осуществлением служебной деятельности по занимаемой должности, реализуются и исполняются преимущественно в отношениях с третьими лицами. Е.В. Холодова, признавая трудовой договор единственным необходимым основанием возникновения трудового правоотношения на государственной службе, считает, что с момента его заключения государственный служащий обладает всей полнотой трудовых прав¹. Появление у государственного служащего административных прав и обязанностей автор связывает с актом назначения. Отсюда делает вывод, что до издания акта назначения на должность государственный служащий не должен выступать в отношениях с третьими лицами как должностное лицо, представитель государственного органа, в трудовых отношениях с которым он, возможно, уже состоит².

Тем самым автор, во-первых, допускает возможность существования временного промежутка между возникновением трудовых и административных прав и обязанностей государственного служащего; во-вторых, констатирует, что трудовые права и обязанности могут возникнуть и без акта назначения на должность (для этого достаточно заключения трудового договора). Указанное мнение автора вызывает следующее замечание.

Должностные полномочия, по своей сути, являются административными правами и обязанностями. Вместе с тем должностные полномочия – это трудовая функция государственного служащего. И реализация трудовых прав и обязанностей, так или иначе, связана с ее осуществлением. В силу этого представляется возможным говорить только об одновременном появлении у государственного служащего трудовых и административных прав и обязанностей. А это свидетельствует о признании акта назначения одним из необходимых оснований возникновения собственно трудовых правоотношений государственных служащих.

¹ См.: Холодова Е.В. Указ. соч. С. 92.

² См.: Там же. С. 93.

Закрепление в законодательстве порядка накопления таких элементов юридического состава, как трудовой договор и акт о назначении, укрепило бы позиции последнего как необходимого юридического факта. Однако и при отсутствии подобного положения нет достаточных оснований для умаления его значимости по сравнению с трудовым договором.

Назначение на государственные должности государственной службы 2-й, 3-й, 4-й и 5-й групп категорий «В» осуществляется по результатам конкурса на замещение вакантной государственной должности государственной службы.

В литературе, как правило, указывается, что при конкурсном подборе работников, избрание по конкурсу и утверждение его результатов есть обязательные юридические акты, предшествующие трудовому договору. То есть в такой ситуации имеет место сложный юридический состав, включающий в себя юридические факты, составляющие конкурсную процедуру, и трудовой договор. Исследуя основания возникновения трудовых правоотношений на государственной службе, Е.В. Холодова высказывает иное мнение: «Конкурс представляет собой требование к порядку подбора кадров и его результат является предпосылкой последующего возникновения государственно-служебных отношений»¹. Учитывая, что Е.В. Холодова в рамках рассматриваемой работы выделяет три вида прав и обязанностей, характеризующих правовой статус государственного служащего (общегражданские, административные и трудовые)², то, видимо, под государственно-служебными здесь имеются в виду отношения, содержание которых составляют административные права и обязанности, т. е. реализуемые, преимущественно, в отношениях с третьими лицами.

Поэтому, если конкурс является юридическим фактом для возникновения административных правоотношений, то, учитывая изложенные выше соображения об одновременном появлении трудовых и административных прав

¹ Холодова Е.В. Указ. соч. С. 95.

² См.: Холодова Е.В. Указ. соч. С. 116.

и обязанностей, следует признать его юридическим фактом, необходимым для возникновения собственно трудовых правоотношений государственных служащих.

Согласно п. 9 ст. 22 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» решение конкурсной комиссии является основанием для назначения на соответствующую государственную должность государственной службы либо отказа в таком назначении.

Таким образом, при конкурсном отборе кандидатуры на замещение вакантной государственной должности государственной службы необходимы три юридических факта: решение конкурсной комиссии, акт назначения на должность на основании решения о конкурсе и трудовой договор.

При выяснении юридических фактов, составляющих наряду с трудовым договором сложный юридический состав, необходимый для возникновения собственно трудовых правоотношений государственных служащих, нельзя обойти вниманием еще один момент. Назначение на государственные должности государственной службы категории «Б» осуществляется по представлению соответствующих лиц, замещающих должности категории «А», либо уполномоченных ими лиц или государственных органов. Порядок подбора кандидатур определяется соответствующим государственным органом или лицом, замещающим государственную должность категории «А», в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Значит, если для назначения на государственные должности государственной службы 2-й, 3-й, 4-й и 5-й групп категории «В» требуется решение конкурсной комиссии, то для назначения на государственные должности государственной службы категории «Б» – представление уполномоченных лиц или органов.

Думается, что подбор кандидатур на государственные должности категории «Б» можно рассматривать как своеобразную конкурсную процедуру (близкую к конкурсу документов, предусмотренному п. 3 ст. 22 Федерального

закона от 31 июля 1995 г.), а представление как ее итоговый документ. Особенность последнего при рассмотрении в таком контексте состоит в следующем. В отличие от конкурсной процедуры, предусмотренной для лиц, претендующих на замещение должностей категории «В», где решение конкурсной комиссии есть документ коллегиального органа, представление может исходить и от одного уполномоченного лица.

Следовательно, для возникновения собственно трудовых правоотношений лиц, поступающих на должности категории «Б», необходимы следующие юридические факты: представление, акт назначения на должность и трудовой договор.

Таким образом, особенность трудового договора как юридического факта, порождающего собственно трудовые правоотношения на государственной службе состоит в следующем. Для возникновения собственно трудовых правоотношений государственных служащих необходим сложный юридический состав, обязательным элементом которого является трудовой договор. Возникновение рассматриваемого вида правовых отношений только из факта заключения трудового договора Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» не предусмотрено.

Согласно Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации» граждане поступают на государственную службу по контракту. Условия контрактов и порядок их заключения устанавливаются в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы. По нашему мнению, существенной разницы между содержанием трудового договора государственного служащего и контракта не возникнет – это все также будет акт, состоящий из императивных установлений. Поэтому считать, что значение контракта как индивидуального регулятора деятельности государственного служащего возрастет не представляется возможным. Думается, что контракт, прежде всего, будет выступать как юридический факт, позволяющий причислить гражданина к корпусу государственных служащих, а,

соответственно, и как необходимый юридический факт для возникновения собственно трудовых правоотношений.

Следующий вопрос, требующий освещения: признает ли Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» контракт достаточным юридическим фактом для поступления на государственную службу?

Заголовок ст. 12 рассматриваемого закона сформулирован так: «Поступление на государственную службу, ее прохождение и прекращение». Значит, законодатель выделяет три этапа, связанных с осуществлением служебной деятельности. Положения, регулирующие первый этап, устанавливают, что граждане вправе поступать на государственную службу по контракту (иные юридические факты не предусмотрены). Казалось бы, можно утверждать, что для возникновения собственно трудовых правоотношений государственных служащих требуется один юридический факт – контракт. Однако анализ иных положений указанного закона не позволяет признать этот вывод верным.

Согласно п. 5 ст. 12 «прохождение государственной службы включает в себя назначение на должность, присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, аттестацию или квалификационный экзамен, а также другие обстоятельства (события) в соответствии с настоящим Федеральным законом, федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации». Назначение на должность здесь названо в числе элементов прохождения государственной службы. И по логике рассматриваемой статьи не имеет значения для поступления на государственную службу, а, значит, и для возникновения собственно трудовых правоотношений государственных служащих. Но п. 1 ст. 5 определяет государственную гражданскую службу как вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях (под-

черкнуто мной. – Н.К.) государственной гражданской службы... Отсюда, поступление на государственную службу означает получение возможности осуществлять должностные полномочия, а для того, чтобы приступить к их осуществлению требуется назначение на должность. Следовательно, поступить на государственную службу без акта назначения на должность невозможно.

Таким образом, совокупный анализ положений Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» свидетельствует, что для возникновения собственно трудовых правоотношений государственных служащих требуется сложный юридический состав: контракт и акт назначения на должность. Включение назначения на должность в число элементов прохождения государственной службы, по нашему мнению, связано с тем, что охватывает еще и случаи, когда собственно трудовые правоотношения уже имеют место быть (например, перевод на другую государственную должность).

Согласно п. 1 ст. 20 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» поступление на муниципальную службу осуществляется в соответствии с законодательством о труде. Отсюда следует, что трудовой договор является обязательным юридическим фактом, необходимым для возникновения собственно трудовых правоотношений муниципальных служащих.

Законы субъектов федерации о муниципальной службе закрепляют и иные юридические факты, которые в совокупности с трудовым договором, порождают изучаемые правоотношения.

- 1) Предусматривается, что поступление на муниципальную службу оформляется актом о назначении (например, согласно п. 7 ст. 15 Закона «О муниципальной службе в Кемеровской области» поступление на муниципальную службу оформляется приказом или распоряжением должностного лица, обладающего правом назначения на муниципальную должность; в соответствии с пп. 5 п. 2 ст. 24 Закона «О муниципальной службе в Новосибир-

ской области» поступление гражданина на муниципальную службу оформляется соответствующим правовым актом (распоряжением, приказом) по органу местного самоуправления о назначении его на должность муниципальной службы).

2) Устанавливается возможность подбора кадров на замещение вакантной муниципальной должности посредством конкурса (например, Закон «О муниципальной службе в Алтайском крае» – ст. 15, Закон «О муниципальной службе в Новосибирской области» – ст. 25, Закон «О муниципальной службе в Омской области» – ст. 25).

Следовательно, трудовой договор является необходимым, но недостаточным юридическим фактом для возникновения собственно трудовых правоотношений на муниципальной службе.

Таким образом, анализ действующего законодательства свидетельствует, что появление собственно трудовых правоотношений муниципальных служащих вызывают два вида юридических составов: либо трудовой договор, акт о назначении (последовательность может быть и иной), либо решение конкурсной комиссии, акт о назначении, трудовой договор.

Общепризнанным основанием изменения трудовых правоотношений является перевод на другую работу. Некоторые виды переводов государственных служащих имеют определенные особенности.

Подпункт 6 п. 1 ст. 15 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» закрепляет обязательность получения согласия государственного служащего на перевод на другую государственную должность государственной службы, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Так как случаи перевода без согласия государственного служащего законодательством о государственной службе не определены, очевидно, следует руководствоваться положениями ТК РФ (ст. 74). Федеральный закон от 31 июля 1995 г. вводит такой вид перевода как перевод по служебной необходимости. Согласно п. 10 ст. 21 в случае служебной необходимости государственный служащий с его согласия может

быть командирован в другой государственный орган для исполнения должностных обязанностей по государственной должности государственной службы по специальности на срок до 2 лет. Следует ли перевод по служебной необходимости рассматривать как частный случай перевода по производственной необходимости? Можно ли считать, что если служебная необходимость вызвана обстоятельствами, при которых в соответствии с трудовым законодательством допускается временный перевод на другую работу без согласия работника, такой перевод может быть осуществлен без согласия государственного служащего¹?

Понятие «служебной необходимости» в законе не легализовано. В такой ситуации, очевидно, что решение вопроса – можно ли то или иное обстоятельство квалифицировать как служебную необходимость – будет зависеть от усмотрения руководителя государственного органа.

Трудовой кодекс иначе урегулировал этот вопрос. Статья 74 ТК ограничила число чрезвычайных обстоятельств, предусматривающих перевод по производственной необходимости. Следовательно, усмотрение работодателя в данном случае не имеет какого-либо значения. При сравнении положений Федерального закона от 31 июля 1995 г. и ТК можно обнаружить и другие различия переводов по служебной и производственной необходимости.

	ФЗ	ТК
по срокам	до 2 лет	до 1 мес.
по необходимости учета квалификации, специальности	учитывается в отношении специальности, явно не просматривается в отношении квалификации	перевод на работу более низкой квалификации только с согласия работника

¹ Такого мнения придерживается Е.В. Холодова. См.: Холодова Е.В. Указ. соч. С. 110.

по территориальным рамкам	в законе закреплено «в другой государственный орган» без указания местности; следовательно, возможен перевод как в той, так и в другую местность	таже местность
по необходимости получения согласия на перевод	требуется	не требуется

Указанные различия позволяют характеризовать перевод по служебной необходимости как самостоятельный вид временного перевода, требующий согласия государственного служащего при любых обстоятельствах, являющихся основаниями для данного вида перевода.

Можно выделить еще одну особенность переводов государственных служащих. В соответствии с п. 1 ст. 23 Федерального закона от 31 июля 1995 г. для государственного служащего при переводе на государственную должность государственной службы иной группы и иной специализации устанавливается испытание. Формулировка этого нормативного положения не позволяет однозначно сказать: какой вид перевода имеется в виду законодателем – внутри одного государственного органа или из одного органа в другой. Отсутствие конкретизации дает основание утверждать о необходимости установления государственному служащему испытания при переводе на государственную должность иной группы и иной специализации в другой государственный орган. Это, в свою очередь, свидетельствует об ином подходе, по сравнению с предусмотренным ТК (ст. 70).

Обратимся к переводам муниципальных служащих. Порядок прохождения муниципальной службы определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта РФ (п. 2 ст. 20 Федерального зако-

на «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»). Проанализированные нами законы субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований не содержат положений, относительно перевода по служебной необходимости.

Что касается установления испытания при переводе в другой муниципальный орган, то здесь имеется некоторое сходство с нормами Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации». В ряде случаев законы субъектов Федерации предусматривают *возможность* установления для муниципального служащего испытания при переводе на должность другой группы или иного профиля (без уточнения внутри муниципального органа или из одного органа в другой)¹. Это положение не так категорично, как предусмотренное Федеральным законом от 31 июля 1995 г. Но так же свидетельствует о нераспространении на муниципальных служащих запрета устанавливать испытания при переводе на работу от одного работодателя к другому.

В диссертационном исследовании неоднократно указывалось на наличие специфического подхода к регулированию собственно трудовых правоотношений служащих. Эта тенденция обнаруживается и при анализе такого прекращающего правовые отношения юридического факта как увольнение.

Статья 25 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» помимо предусмотренных законодательством о труде оснований увольнения, закрепляет ряд обстоятельств, дающих право руководителю государственного органа по собственной инициативе осуществить увольнение государственного служащего.

Расширение перечня оснований увольнения включает в себя случаи: – связанные с личностью государственного служащего; – с его виновным поведением. Это свидетельствует о дополнительных требованиях, предъявляемых

¹ См., например: Закон «О муниципальной службе в Кемеровской области» – п.1 ст.19, Закон «О муниципальной службе в Алтайском крае» – п. 1 ст. 16.

мых государством как к личностным качествам лиц, состоящих на государственной службе, так и к их поведению (включая оценку результата труда).

К первой группе оснований, достаточных для увольнения относятся:

- 1) достижение государственным служащим предельного возраста, установленного для замещения государственной должности государственной службы;
- 2) прекращение гражданства РФ; наличие гражданства иностранного государства, за исключением случаев, если допуск к государственной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями;
- 3) признание государственного служащего недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
- 4) наличие подтвержденного заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего исполнению им должностных обязанностей;
- 5) наличие близкого родства или свойства между государственными служащими, если их государственная служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Некоторые из данных оснований увольнения (п. 1, 2) являются специфическими, по сравнению с общими подходами, имеющими место в трудовом праве. Их закрепление может быть расценено как необходимая мера, обеспечивающая доступ к государственной службе только гражданам, способным качественно выполнять определенные должностные полномочия.

В соответствии с п. 2 ст. 25 Федерального закона от 31 июля 1995 г. увольнение государственного служащего в указанных случаях может быть (подчеркнуто мной. – Н.К.) осуществлено по инициативе руководителя государственного органа. Однако п. 3 ст. 21 того же нормативного акта устанавливает, что гражданин при этих обстоятельствах (за исключением п. 1) не может находиться на государственной службе. Следовательно, увольнение государственного служащего по обозначенным основаниям является обязательным для работодателя.

Анализ дополнительных оснований увольнения государственного служащего показывает, что особое внимание при их установлении уделялось случаям, предусматривающим виновное поведение работника. К ним относится несоблюдение обязанностей и ограничений, предусмотренных Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» (ст. 10, 11, 12, пп. 2, 4 п. 3 ст. 21). Количественное преимущество этой группы оснований увольнения в общем перечне, предусмотренном законом, позволяет утверждать, что увольнение в данном нормативном акте рассматривается, прежде всего, как дисциплинарное взыскание.

Согласно ч. 1 ст. 192 ТК РФ дисциплинарным проступком является не исполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей. В соответствии с п. 1 ст. 14 Федерального закона от 31 июля 1995 г. должностным проступком признается не исполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей. В ходе исследования правового статуса государственного служащего мы выделяем, помимо общегражданских, трудовые и административные обязанности. Последние, по сути, являются трудовой функцией данных работников. Поэтому по смыслу действующего законодательства административные обязанности можно охарактеризовать как составную часть трудовых. Отсюда понятия «дисциплинарный проступок» и «должностной проступок» допустимо считать идентичными. Разница в терминологии объясняется, на наш взгляд, спецификой профессиональной деятельности государственных служащих, иным, по сравнению, с трудовым законодательством набором дисциплинарных взысканий, особым порядком привлечения к ответственности¹.

Изучение случаев, допускающих увольнение государственного служащего в результате его виновного поведения выявляет интересную особен-

¹ Согласно п. 3 ст. 14 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» порядок применения и обжалования дисциплинарных взысканий устанавливается федеральным законом. На сегодняшний день такого нормативного акта нет и применяются нормы ТК РФ. Но наличие указанного положения свидетельствует, что использование ТК в рассматриваемой ситуации является временным, а, кроме того, о намерении законодателя определить отличный от ТК порядок применения дисциплинарных взысканий.

ность. С одной стороны, подробная регламентация оснований увольнения способствует ограничению усмотрения работодателя и может рассматриваться как гарантия от необоснованных увольнений. С другой стороны, трактовка некоторых из них (например, «обеспечивать поддержку конституционного строя...» или «обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан» (п.п. 1, 3 ст. 10)) предоставляет широкие возможности работодателю в определении может ли то или иное деяние государственного служащего быть расценено как должностной проступок, а, следовательно, и как основание для увольнения.

Является ли увольнение государственного служащего в случае его виновного поведения обязанностью работодателя? Как уже упоминалось п. 2 ст. 21 Федерального закона от 31 июля 1995 г. по вопросу об увольнении использует формулу «может быть осуществлено»; п. 1 ст. 14, закрепляя виды дисциплинарных взысканий, указывает, что они «могут налагаться» на государственного служащего. Таким образом, закон предоставляет право работодателю самостоятельно решать вопрос о необходимости увольнения государственного служащего. Исключение составляют случаи, предусмотренные пп. 4, 7 п. 3 ст. 21

- отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по государственной должности государственной службы, на которую претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;
- отказ от предоставления сведений о доходах государственного служащего и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности.

При наличии этих обстоятельств работодатель в силу установлений п. 3 ст. 21 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» обязан уволить государственного служащего.

В ряде случаев законы субъектов федерации о государственной службе предусматривают такое основание прекращения собственно трудовых право-

отношений служащих как отставка¹. Отставка возможна не только по заявлению государственного служащего, но и по инициативе работодателя. Поэтому рассматривая особенности увольнения государственных служащих, мы посчитали нужным упомянуть и об этой форме прекращения собственно трудовых правоотношений рассматриваемых лиц.

Отставка как основание прекращения государственной службы предусмотрена Положением о федеральной государственной службе от 22 декабря 1993 г. (п. 33)². Основаниями для отставки государственного служащего, занимающего государственную должность, являются:

- 1) достижение государственным служащим предельного для государственной службы возраста;
- 2) заявление государственного служащего о его добровольной отставке в связи с достижением возраста, при котором в Российской Федерации назначается пенсия по старости на общих основаниях;
- 3) инициатива государственного служащего, имеющего право на пенсию за выслугу лет на государственной службе;
- 4) временная отставка государственного служащего;
- 5) инициатива государственного служащего, занимающего высшую или главную государственную должность, в связи с несогласием с решениями и действиями государственного органа или вышестоящего для государственного служащего руководителя;
- 6) ликвидация государственной должности, занимаемой государственным служащим. Акт о ликвидации государственного органа является одновременно актом о ликвидации всех должностей в этом органе.

Увольнение по инициативе работодателя возможно только в случаях, предусмотренных п.п. 1 и 6. Интересно, что п. 1 тождествен пп. 1 п. 2 ст. 25 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской

¹ См., например: Закон «О государственной службе Кемеровской области» – ст. 33; Закон «О государственной службе Алтайского края» – пп. 6 п. 2 ст. 27.

² САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5073; СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 76; 1995. № 3. Ст. 174; № 33. Ст. 3358.

Федерации», а п. 6 – ст. 16 того же закона. Однако законы субъектов РФ¹ ссылаются не на Федеральный закон, а упоминают эти основания в рамках института отставки. Объяснить такую ситуацию, по нашему мнению, можно следующим. Выше указывалось, что увольнение Федеральный закон от 31 июля 1995 г. рассматривает, прежде всего, как дисциплинарное взыскание. Видимо, законы субъектов федерации, вводя институт отставки, пытаются подчеркнуть иную мотивацию увольнения, а в связи с этим и возможность сохранения за государственным служащим определенных прав.

Помимо специальных оснований увольнения, обусловленных субъективным фактором, Федеральный закон от 31 июля 1995 г. особо оговаривает увольнение, основанное на объективных обстоятельствах – ликвидация и реорганизация государственного органа. Анализ положений ст. 16 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» выявляет некоторые отличия увольнения государственных служащих по этому основанию, по сравнению с установлениями ТК.

1) По общему правилу при сокращении численности или штата работников организации в соответствии с ч. 1 ст. 180 ТК работодатель обязан предложить работнику другую имеющуюся работу (вакантную должность) в той же организации, соответствующую квалификации работника. При ликвидации государственного органа или сокращении его штата увольняемому государственному служащему в случае невозможности предоставления работы в том же государственном органе должна быть предложена другая государственная должность государственной службы в другом государственном органе с учетом его профессии, квалификации и занимаемой ранее должности.

Следовательно, Федеральный закон от 31 июля 1995 г. расширяет сферу трудоустройства государственного служащего, выходя за рамки государственного органа, в котором он работал.

¹ См, например: Закон «О государственной службе Кемеровской области» – п. 1 ст. 33.

2) Согласно Федеральному закону от 19 апреля 1991 г. «О занятости населения в Российской Федерации»¹ безработным гражданам гарантируется бесплатная переподготовка и повышение квалификации по направлению органов службы занятости (п. 2 ст. 12).

При невозможности трудоустройства для государственного служащего, заключившего трудовой договор на неопределенный срок, предусмотрен больший объем гарантий (пп. 1 п. 2 ст. 16 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»). Помимо бесплатной переподготовки (переквалификации) гарантируется сохранение на этот период денежного содержания по занимаемой до увольнения должности и непрерывного трудового стажа. Кроме того, предоставление возможности замещения иной государственной должности государственной службы. Значит, прохождение переподготовки (переквалификации) гарантирует государственному служащему трудоустройство по иной государственной должности государственной службы.

3) Согласно ТК при расторжении трудового договора в связи с осуществлением мероприятий по ликвидации организации либо сокращению численности или штата средняя заработка plata сохраняется на период трудоустройства, но не свыше 2 месяцев со дня увольнения (с учетом выходного пособия); получение заработной платы возможно и в течение третьего месяца, если работник в 2-х недельный срок обратился в орган по трудоустройству, но не был им трудоустроен. Таким образом, возможность получения средней заработной платы после увольнения ставится в зависимость от факта трудоустройства.

При увольнении в связи с ликвидацией государственного органа или сокращением штата государственному служащему выплачивается средний заработок по ранее занимаемой должности в течение трех месяцев (без учета выходного пособия) (пп. 2 п. 2 ст. 16. Федерального закона от 31 июля

¹ ВЗС РФ. 1991. № 18. Ст. 565; СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915; 1998. № 30. Ст. 3613; 1999. № 18. Ст. 2211; № 29. Ст. 3696; № 47. Ст. 5613; 2000. № 33. Ст. 3348; 2001. № 53, ч. 1. Ст. 5024; 2002. № 30. Ст. 3033; 2003. № 2. Ст. 160; № 2. Ст. 167.

1995 г.). По смыслу этой нормы заработка плата выплачивается государственному служащему не зависимо от того, поступил ли он на другую работу до истечения трех месяцев после увольнения. В данном случае достаточным основанием для выплат среднего заработка является факт увольнения государственного служащего в связи с ликвидацией государственного органа или сокращением штата. Правильность такого понимания подтверждается материалами судебной практики¹.

Следовательно, Федеральный закон от 31 июля 1995 г. предусматривает дополнительные льготы при увольнении по рассматриваемому основанию.

Нужно обратить внимание еще на один отличительный момент. По общему правилу невозможность предоставления другой работы лицу, высвобождаемому по указанным причинам, делает поиск работы заботой работника. Иначе обстоит дело с государственными служащими. В случае непредставления государственному служащему работы в соответствии с его профессией и квалификацией государственный служащий включается в резерв, который является основным источником кадров для замещения вакантных государственных должностей государственной службы. Значит, зачисление лица в кадровый резерв означает признание его кандидатом на замещение соответствующих должностей государственной службы. И при наличии вакансий влечет за собой предоставление работы. Таким образом, закрепление в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» рассматриваемого положения является специальной гарантией для этой категории работников.

Определенные особенности, по сравнению с положениями ТК, отличают и увольнение государственного служащего при неудовлетворительном результате испытания.

Согласно ст. 71 ТК при неудовлетворительном результате испытания работник освобождается от работы. Следовательно, допускается один вари-

¹ См.: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 1998 года // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации (далее сокращенно – БВС РФ). 1999. № 3. С. 23-24; Постановления Президиума, решения и определения судебных коллегий Верховного Суда РФ // БВС РФ 1999. № 8. С. 13-14.

ант развития ситуации при отрицательном результате испытания – увольнение работника.

Иначе этот вопрос решен Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации». При неудовлетворительном результате испытания государственный служащий может быть переведен с его согласия на прежнюю или другую государственную должность государственной службы, а при отказе от перевода – уволен (п. 4 ст. 23). Значит, не прошедшим испытание: государственному служащему, принятому на государственную службу впервые, может быть предложена другая государственная должность, а государственному служащему, переведенному на государственную должность иной группы и иной специализации – либо другая государственная должность, либо та, которую он занимал ранее. В этом случае при согласии государственного служащего на перевод на другую государственную должность ему также устанавливается испытание. Нужно отметить, что по смыслу п. 4 ст. 23 предложение перевода является правом администрации государственного органа, а не обязанностью.

Таким образом, Федеральный закон от 31 июля 1995 г. предусматривает несколько иные правовые последствия для государственных служащих при неудовлетворительном результате испытания: закреплен еще один вариант поведения работодателя, к которому он может прибегнуть, сочтя его целесообразным. Таковы некоторые особенности прекращения собственно трудовых правоотношений государственных служащих. В соответствии с Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» основания прекращения государственной службы устанавливаются государственными законами о видах государственной службы. Поэтому оценить их пока невозможно.

В соответствии с п. 1 ст. 20¹ Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» помимо оснований, предусмотренных законодательством РФ о труде, увольнение муниципального служа-

щего может быть осуществлено так же по инициативе руководителя органа местного самоуправления в следующих случаях:

- достижение предельного возраста, установленного для замещения муниципальной должности муниципальной службы;
- прекращение гражданства РФ;
- несоблюдение обязанностей и ограничений, установленных для муниципального служащего указанным Федеральным законом;
- разглашение сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну;
- возникновение обстоятельств, предусмотренных п. 3 ст. 20 данного Федерального закона (т.е. в случае лишения гражданина вступившим в законную силу решением суда права занимать должности муниципальной службы в течение определенного срока).

Данное положение (за исключением последнего пункта) было внесено в Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» Федеральным законом от 13 апреля 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»¹. Среди оценок данной новеллы вызывает интерес позиция М.В. Бондаренко, согласно которой, устанавливая дополнительные основания для увольнения непосредственно в Федеральном законе, законодатель отказался от субсидиарного применения законодательства о государственной службе как регулирующего сходные правоотношения². Другими словами, по мнению М.В. Бондаренко, законодатель перестал рассматривать указанные правоотношения как сходные.

Мы придерживаемся иного мнения. До принятия Федерального закона от 13 апреля 1999 г. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» специального положения о прекращении муниципальной службы не содержал, хотя п. 2 ст. 20 устанавливал, что порядок про-

¹ СЗ РФ. 1999. № 16. Ст. 1933.

² Бондаренко М.В. Правовое регулирование труда муниципальных служащих: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 19.

хождения муниципальной службы определяется уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ. Формулировка «порядок прохождения» не давала однозначного ответа на вопрос – могут ли законы субъектов Федерации предусматривать дополнительные основания увольнения муниципальных служащих или надлежит руководствоваться только требованиями законодательства о труде?

Анализ региональных законов свидетельствует о широком понимании этой формулировки, т.к. в главе «Прохождение муниципальной службы» помимо норм о поступлении на службу, испытании, аттестации содержались и положения о прекращении муниципальной службы (например, Закон «О муниципальной службе в Новосибирской области» – гл. IV; Закон «О муниципальной службе в Кемеровской области» – гл. IV; Закон «О муниципальной службе в Омской области» – гл. IV). Кстати, такой же подход имеет место в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации». Пункт 5 ст. 12 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» оставляет открытым перечень обстоятельств, составляющих прохождение государственной службы, предоставляя возможность его дополнения федеральным законам о виде государственной службы, иным нормативным правовым актам Российской Федерации, законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации. Дополнительные основания увольнения, предусмотренные законами субъектов РФ, были тождественны положениям Федерального закона от 31 июля 1995 г. Но это не дает основания утверждать о субсидиарном применении законодательства о государственной службе (если его понимать как аналогию закона). О субсидиарном применении можно говорить только в случае отсутствия в действующих законах юридических норм. В данном случае это не имело места. Поэтому более оправдано, по нашему мнению, характеризовать рассмотренную ситуацию как использование законодателем аналогичных средств правового регулирования.

Возможность установления законами субъектов дополнительных оснований увольнения муниципальных служащих, а также ориентация на законодательство о государственной службе в правоприменительной практике не рассматривалась как бесспорная¹.

Указанная выше новелла Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» аннулировала предмет спора, унифицировала дополнительные основания увольнения муниципальных служащих и засвидетельствовала ориентацию законодательства о муниципальной службе на законодательство о государственной службе, т.к. ст. 20¹ Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (кроме пп. 5) повторяет п. 2 ст. 25 Федерального закона от 31 июля 1995 г., предусматривающий дополнительные основания увольнения государственных служащих.

Таким образом, анализ некоторых оснований возникновения, изменения, прекращения собственно трудовых правоотношений государственных, муниципальных служащих свидетельствует об определенных особенностях этих элементов механизма правового регулирования, по сравнению с общими подходами, имеющими место в трудовом праве. Указанные особенности обусловлены спецификой трудовой деятельности государственных, муниципальных служащих, и органично вписываются в общую концепцию регулирования рассматриваемого вида правовых отношений.

¹ См.: Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам // БВС РФ. 1999. № 10. С. 15-16.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В условиях реформирования государственной службы проблема разграничения сфер регулирования административного и трудового права в институте государственной службы вызывает особый интерес.

Наличие законодательных положений о распространении на государственных служащих норм трудового права (п. 3 ст. 4 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» и п. 5 ст. 11 ТК РФ) позволяет сделать вывод о существовании трудовых отношений указанных субъектов.

Рассматриваемые отношения имеют ряд отличий по сравнению с трудовыми отношениями иных работников.

- 1) Особенность субъектного состава выражается в том, что в качестве работодателя выступает государственный орган, т.е. орган, специально предназначенный для осуществления публичной власти.
- 2) Специфика трудовой функции государственных служащих состоит в публично-правовой значимости их деятельности.
- 3) Для регламентации деятельности государственных служащих используется специальный метод правового регулирования. Он выражается в следующем:
 - а) преобладающим способом формирования содержания правоотношений является их определение централизованными и локальными нормами; регулирование данного вида правоотношений договорным путем имеет ограниченную сферу по сравнению с другими категориями работников;
 - б) значительное число трудовых правоотношений служащих регламентируется специальными нормами трудового законодательства;
 - в) имеют место существенные отличия (по сравнению с иными работниками) в основаниях возникновения, изменения и прекращения правовых отношений.

Указанные особенности считаем достаточными для признания государственных служащих специальными субъектами трудового права.

Вместе с тем, анализ законодательства свидетельствует, что с точки зрения преемственности ныне действующая нормативная база тяготеет к дореволюционному варианту института государственной службы, когда государственные служащие рассматривались не как наемные работники, а исключительно как проводники государственной политики.

В такой ситуации наличие указанных особенностей трудовых отношений государственных служащих может привести к их исключению из предмета трудового права. Хотя, по нашему мнению, полный отказ от использования норм данной отрасли при регулировании труда государственных служащих, по крайней мере в ближайшее время, вряд ли состоится.

Одним из возможных вариантов решения проблемы распространения на государственных служащих положений трудового права может стать следующий. Отношения данных субъектов с работодателем по поводу применения их труда исключаются из предмета трудового права. Однако в случаях, прямо предусмотренных законом, допускается субсидиарное применение норм трудового права для регламентации деятельности данных лиц с работодателем.

ЛИТЕРАТУРА

Официально-документальные издания

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. – М.: Юрид. лит., 1993. – 64 с.
2. О занятости населения в Российской Федерации: Закон Рос. Федерации от 19 окт. 1991 г. № 1032-1 // Ведомости Верховного Совета РФ. – 1991. – № 18. – Ст. 565; Собр. законодательства РФ. – 1998. – № 30. – Ст. 3613; 1999. – 18. – Ст. 2211; № 29. – Ст. 3696; № 47. – Ст. 5613; 2000. – № 33. – Ст. 3348; 2001. – № 53, ч. 1. – Ст. 5024; 2002. – № 30. – Ст. 3033; 2003. – № 2. – Ст. 160; № 2. – Ст. 167.
3. О коллективных договорах и соглашениях: Закон Рос. Федерации от 11 марта 1992 г. № 2410-1 // Ведомости Верховного Совета РФ. – 1992. – № 17. – Ст. 890; Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4558; 1999. – № 18. – Ст. 2219; 2001. – № 1, ч. 1. – Ст. 2.
4. Об основах государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон Рос. Федерации от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 31. – Ст. 2990; 1999. – № 8. – Ст. 974; 2000. – № 46. – Ст. 4537.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон Рос. Федерации от 28 авг. 1995 г. № 154-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506; 1996. – № 17. – Ст. 1917; № 49. – Ст. 5500; 1997. – № 12. – Ст. 1378; 2000. – № 35. – Ст. 3330; 2002. – № 12. – Ст. 1093; 2003. – № 28. – Ст. 2892.
6. Об основах муниципальной службы в Российской Федерации: Федеральный закон Рос. Федерации от 8 янв. 1998 г. № 8-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1998. – № 2. – Ст. 224; 1999. – № 16. – Ст. 1933; 2002. – № 16. – Ст. 1499; № 30. – Ст. 3029.

7. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 13 апр. 1999 г. № 75-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1999. – № 16. – Ст. 1933.

8. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 1, ч. 1. – Ст. 3; № 30. – Ст. 3014; Ст. 3033; 2003. – № 27, ч. 1. – Ст. 2700.

9. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон Рос. Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

10. Положение о федеральной государственной службе: Указ Президента РФ от 22 дек. 1993 г. № 2267 // Собр. актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 52. – Ст. 5073; Собр. законодательства РФ. – 1994. – № 2. – Ст. 76; 1995. – № 3. – Ст. 174; № 33. – Ст. 3358.

11. Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 11 янв. 1995 г. № 32 // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 3. – Ст. 173; 1996. – № 52. – Ст. 5912; 1998. – № 43. – Ст. 5337; 2001. – № 16. – Ст. 1569.

12. Реестр государственных должностей федеральных государственных служащих: утв. Указом Президента РФ от 11 янв. 1995 г. № 33 // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 3. – Ст. 174; № 3. – Ст. 176; № 33. – Ст. 3358; 1996. – № 16. – Ст. 1833; Ст. 1834; Ст. 1844; № 26. – Ст. 3064; № 34. – Ст. 4080; 1997. – № 20. – Ст. 2244; 2000. – № 4. – Ст. 369; 2001. – № 49. – Ст. 4611.

13. О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы: Указ Президента РФ от 30 янв. 1996 г. № 123 // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 6. – Ст. 533.

14. О денежном содержании федеральных государственных служащих: Указ Президента РФ от 9 апр. 1997 г. № 310 // Собр. законодательства РФ. – 1997. – № 35. – Ст. 4058; № 37. – Ст. 4270; Ст. 4271; № 44. – Ст. 5058; 1998. – № 10. – Ст. 1164; № 49. – Ст. 6012; Ст. 6014; № 50. – Ст. 6128; 1999. – № 5. –

Ст. 652; № 10. – Ст. 1179; № 28. – Ст. 3676; № 39. – Ст. 4591; № 51. – Ст. 6328; № 52. – Ст. 6368; Ст. 6370; 2000. – № 5. – Ст. 474; № 15. – Ст. 1575; № 22. – Ст. 2288; № 26. – Ст. 2748; № 31. – Ст. 3252; № 36. – Ст. 3636; 2001. – № 15. – Ст. 1468; № 17. – Ст. 1692; № 49. – Ст. 4612; 2002. – № 5. – Ст. 500; № 26. – Ст. 2571; № 37. – Ст. 3515; № 45. – Ст. 4505; 2002. – № 48. – Ст. 4782; 2003. – № 9. – Ст. 852; № 30. – Ст. 3045.

15. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: Указ Президента РФ от 12 авг. 2002 г. № 885 // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 33. – Ст. 3196.

16. О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)»: Указ Президента РФ от 19 нояб. 2002 г. № 1336 // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 47. – Ст. 4664.

17. О дифференциации в уровнях оплаты труда работников бюджетной сферы на основе единой тарифной сетки: Постановление Правительства РФ от 14 окт. 1992 г. № 786 // Собр. актов Президента и Правительства РФ. – 1992. – № 16. – Ст. 1253; 1993. – № 2. – Ст. 109; Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 897; 2001. – № 7. – Ст. 681.

18. Об утверждении Правил предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска работникам с ненормированным рабочим днем в организациях, финансируемых за счет средств федерального бюджета: Постановление Правительства РФ от 11 дек. 2002 г. № 884 // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 51. – Ст. 5081.

19. Постановления Президиума, решения и определения судебных коллегий Верховного Суда Российской Федерации // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1999. – № 8. – С. 13-24.

20. О государственной службе Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 10 июля 1996 г. № 40-03 (в ред. Законов Новосибирской области от 27 окт. 1997 г. № 78-03; 10 фев. 1999 г. № 42-03; 11 мая 2000 г. № 93-03; 11 мая 2000 г. № 95-03; 12 нояб. 2001 г. № 188-03; 27 дек. 2002 г.

№ 86-03) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Региональное Законодательство. – Электрон. дан. (59 кб). – М.: ОА КонсультантПлюс, 1992 –. – Режим доступа: Юридическая консалтинговая фирма «Юр' ком (п)», региональный информационный центр общероссийской сети распространения правовой информации «КонсультантПлюс», платный.

21. О государственной службе Омской области: Закон Омской области от 26 июля 1996 г. № 69-03 (в ред. Законов Омской области от 28 июня 2000 г. № 247-03; 15 янв. 2002 г. № 340-03; 27 дек. 2002 г. № 419-03) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Региональное Законодательство. – Электрон. дан. (78 кб). – М.: ОА КонсультантПлюс, 1992 –. – Режим доступа: Юридическая консалтинговая фирма «Юр' ком (п)», региональный информационный центр общероссийской сети распространения правовой информации «КонсультантПлюс», платный.

22. О муниципальной службе в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 10 сент. 1997 г. № 48-3С (в ред. Законов Алтайского края от 17 марта 1998 г. № 14-3С; 6 окт. 2000 г. № 59-3С; 29 дек. 2000 г. № 85-3С; 12 июля 2002 г. № 53-3С) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Региональное Законодательство. – Электрон. дан. (65 кб). – М.: ОА КонсультантПлюс, 1992 –. – Режим доступа: Юридическая консалтинговая фирма «Юр' ком (п)», региональный информационный центр общероссийской сети распространения правовой информации «КонсультантПлюс», платный.

23. О муниципальной службе в Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 7 окт. 1997 г. № 74-03 (в ред. Законов Новосибирской области от 25 мая 1998 г. № 11-03; 15 июня 2000 г. № 104-03; 27 дек. 2002 г. № 88-03) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Региональное Законодательство. – Электрон. дан. (39 кб). – М.: ОА КонсультантПлюс, 1992 –. – Режим доступа: Юридическая консалтинговая фирма «Юр' ком (п)», региональный информационный центр общероссийской сети распространения правовой информации «КонсультантПлюс», платный.

ской сети распространения правовой информации «КонсультантПлюс», платный.

24. О государственной службе Алтайского края: Закон Алтайского края от 8 дек. 1997 г. № 72-ЗС (в ред. Законов Алтайского края от 6 фев. 1998 г. № 1-ЗС; 6 июля 2000 г. № 44-ЗС; 7 фев. 2001 г. № 9-ЗС; 2 нояб. 2001 г. № 84-ЗС; 31 дек. 2002 г. № 95-ЗС) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Региональное Законодательство. – Электрон. дан. (58 кб). – М.: ОА КонсультантПлюс, 1992 –. Режим доступа: Юридическая консалтинговая фирма «Юр' ком (п)», региональный информационный центр общероссийской сети распространения правовой информации «КонсультантПлюс», платный.

25. Реестр государственных должностей Алтайского края: утв. Законом Алтайского края «О государственной службе Алтайского края» от 8 дек. 1997 г. № 72-ЗС (в ред. Законов Алтайского края от 6 фев. 1998 г. № 1-ЗС; 10 марта 1998 г. № 9-ЗС; 6 июля 2000 г. № 44-ЗС; 7 фев. 2001 г. № 9-ЗС; 11 нояб. 2002 г. № 72-ЗС; 31 дек. 2002 г. № 95-ЗС) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Региональное Законодательство. – Электрон. дан. (14 кб). – М.: ОА КонсультантПлюс, 1992 –. Режим доступа: Юридическая консалтинговая фирма «Юр' ком (п)», региональный информационный центр общероссийской сети распространения правовой информации «КонсультантПлюс», платный.

26. О государственной службе Кемеровской области: Закон Кемеровской области от 13 фев. 1998 г. № 6-03 (в ред. Законов Кемеровской области от 29 мая 1998 г. № 22-03; 12 нояб. 1999 г. № 71-03; 24 июля 2001 г. № 79-03; 24 дек. 2001 г. № 130-03; 17 июня 2002 г. № 45-03; 8 июля 2002 г. № 57-03; 18 июля 2002 г. № 60-03; 11 дек. 2002 г. № 101-03; 13 янв. 2003 г. № 115-03) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Региональное Законодательство. – Электрон. дан. (122 кб). – М.: ОА КонсультантПлюс, 1992 –. Режим доступа: Юридическая консалтинговая фирма

«Юр' ком (п)», региональный информационный центр общероссийской сети распространения правовой информации «КонсультантПлюс», платный.

27. О муниципальной службе в Кемеровской области: Закон Кемеровской области от 16 окт. 1998 г. № 49-03 (в ред. Закона Кемеровской области от 13 нояб. 1999 г. № 76-03) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – РегиональноеЗаконодательство. – Электрон. дан. (82 кб). – М.: ОА КонсультантПлюс, 1992 –. Режим доступа: Юридическая консалтинговая фирма «Юр' ком (п)», региональный информационный центр общероссийской сети распространения правовой информации «КонсультантПлюс», платный.

28. О муниципальной службе в Омской области: Закон Омской области от 25 июля 2001 г. № 297-03 (в ред. Законов Омской области от 1 марта 2002 г. № 358-03; 29 апр. 2003 г. № 435-03) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – РегиональноеЗаконодательство. – Электрон. дан. (71 кб). – М.: ОА КонсультантПлюс, 1992 –. Режим доступа: Юридическая консалтинговая фирма «Юр' ком (п)», региональный информационный центр общероссийской сети распространения правовой информации «КонсультантПлюс», платный.

29. О Реестре государственных должностей Омской области: Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 2 фев. 1998 г. № 36-П (в ред. Постановлений Главы Администрации (Губернатора) области от 6 нояб. 1998 г. № 428-П; 26 авг. 1999 г. № 376-П; 1 дек. 1999г. № 483-П; 5 апр. 2000 г. № 117-П; 5 мая 2000 г. № 158-П; 28 авг. 2000 г. № 310-П; Указов Губернатора Омской области от 17 окт. 2001 г. № 219; 15 апр. 2002 г. № 94; 4 окт. 2002 г. № 249; 23 янв. 2003 г. № 14) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – РегиональноеЗаконодательство. – Электрон. дан. (16 кб). – М.: ОА КонсультантПлюс, 1992 –. Режим доступа: Юридическая консалтинговая фирма «Юр' ком (п)», региональный информационный центр общероссийской сети распространения правовой информации «КонсультантПлюс», платный.

30. Об утверждении квалификационных требований по государственным должностям государственной службы края, учреждаемым для обеспечения деятельности главы администрации края: Постановление администрации края от 20 нояб. 2000 г. № 882 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Региональное Законодательство. – Электрон. дан. (18 кб). – М.: ОА КонсультантПлюс, 1992 –. – Режим доступа: Юридическая консалтинговая фирма «Юр' ком (п)», региональный информационный центр общероссийской сети распространения правовой информации «КонсультантПлюс», платный.

31. Устав Кулундинского района Алтайского края: Принят Представительным собранием депутатов Кулундинского района 30 янв. 1996 г., зарегистрирован Управлением юстиции администрации Алтайского края 22 фев. 1997 г. Регистрационный номер 50 (в ред. от 10 июля 1997 г., 9 дек. 1992 г., 4 авг. 2000 г., 2 марта 2001 г., 16 авг. 2002 г.) // Новости Кулунды. – 1996. – № 10. – С. 3 – 6; 1997. – № 68. – С. 3; 1999. – № 101. – С. 3; 2000. – № 75. – С. 3; 2001. – № 30. – С. 3; 2002. – № 90. – С. 3.

Научные документы

32. Административное право: Учебник для юрид. ин-тов и фак. / Под ред. А.Е. Лунева. – М.: Юрид. лит., 1970. – 597 с.

33. Акопова Е.М., Еремина С.Н. Договоры о труде: Правовое регулирование трудовых отношений. – Ростов н/Д: Феникс, 1995. – 458 с.

34. Александров Н.Г. Трудовое правоотношение. – М.: Юризданет, 1948. – 336 с.

35. Александрова З. Правовое регулирование труда государственных служащих // Трудовое право. – 2000. – № 3. – С. 32-39.

36. Алексеев П.В., Панин А.В. Философия: Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ПРОСПЕКТ, 2000. – 608 с.

37. Алексеев С.С. Государство и право: Начальный курс. – М.: Юрид. лит., 1994. – 192 с.
38. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М.: Юрид. лит., 1966 . – 187 с.
39. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 359 с.
40. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право. – М.: ТЕИС, 1994. – 280 с.
41. Анисимов Е.В. Время петровских реформ XVIII в., первая четверть. – Л.: Лениздат., 1989. – 496 с.
42. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М.: РАГС, 2002. – 268 с.
43. Барабаш А. К вопросу о некоторых свойствах трудового правоотношения // Государство и право. – 2000. – № 12. – С. 5-10.
44. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник: Часть общая. – М.: Изд-во БЕК, 1993. – 301 с.
45. Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Текст лекций / Урал. гос. юрид. акад. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1995. – 103 с.
46. Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. – 1996. – № 12. – С. 10-19.
47. Берг О. Некоторые вопросы правового регулирования муниципальной службы // Трудовое право. – 2000. – № 1. – С. 13-16.
48. Бельский К.С. О концепции реформы государственной службы в России // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 24-32.
49. Бондаренко В.М. Правовое регулирование труда муниципальных служащих: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Урал. гос. юрид. акад. – Екатеринбург, 2000. – 20 с.

50. Бондаренко М.В. Правовое регулирование труда муниципальных служащих. – Обнинск: Ин-т муницип. упр., 2001. – 160 с.
51. Венгеров А.Б. Синергетика, юридическая наука, право // Государство и право. – 1997. – № 6. – С. 36-45.
52. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юрид. вузов. – М.: Новый Юрист, 1998. – 622 с.
53. Ветютнев Ю.Ю. Синергетика в праве // Государство и право. – 2002. – № 4. – С. 64-69.
54. Воробьев В.А. Советская государственная служба: Адм. правовые аспекты / Отв. ред. В.И. Новоселов; Рост. н/Д ин-т нар. хоз-ва. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 1986. – 126 с.
55. Гафаров З.С. Правовое регулирование труда и социальной защиты государственных служащих субъектов Российской Федерации: Учебное пособие / З.С. Гафаров, С.И. Иванова, В.Ш. Шайхатдинов; Под ред. В.Ш. Шайхатдинова; Урал. акад. гос. службы. – Екатеринбург, 1998. – 212 с.
56. Гейхман В.Л. Особые основания возникновения трудовых правоотношений // Советское государство и право. – 1973. – № 5. – С. 108-112.
57. Гинцбург Л.Я. Социалистическое трудовое правоотношение / АН СССР, Ин-т государства и права. – М.: Наука, 1977. – 310 с.
58. Головатенко А. История России: спорные проблемы: Пособие для поступающих на гуманитарные факультеты. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Школа-пресс, 1994. – 256 с.
59. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М.: Юрид. лит., 1972. – 256 с.
60. Государственная служба: теория и организация: Курс лекций: Учеб. пособие для вузов / Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Фед., Сев.-Кавказ. акад. гос. службы; Под ред. Е.В. Охотского, В.Г. Игнатова. – Ростов н/Д: Феникс, 1998. – 633 с.
61. Государственная служба: Учеб. пособие для вузов слушателей учеб. программ по гос. упр., политологии, праву, экономике, социологии, истории /

Ин-т государства и права Рос. акад. наук, Ин-т гос. упр. и соц. исслед. МГУ им. М.В. Ломоносова; Отв. ред. А.В. Оболонский. – 2-е изд. – М.: Дело, 2000. – 439 с.

62. Гревцов Ю.И. Проблемы теории правового отношения. – Л.: ЛГУ, 1981. – 83 с.

63. Гревцов Ю.И. Проблемы теории правового отношения / ЛГУ им. А.А. Жданова. – Л.: ЛГУ, 1981. – 83 с.

64. Гришковец А.А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // Государство и право. – 2002. – № 12. – С. 11-24.

65. Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право: Учебник. – 2-е изд., доп., испр. – М.: Юристъ, 1997. – 480 с.

66. Дедкова Т.А. Правовое регулирование труда государственных служащих администрации субъектов Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. – Томск, 2000. – 220 с.

67. Джииев С.Х. Правовое регулирование трудовых отношений федеральных государственных служащих: Дис. канд. юрид. наук. – М., 1997. – 222 с.

68. Дивеева Н.И. Договорные основы трудового права России: Монография. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 1999. – 156 с.

69. Драчук М.А. Субъекты трудового права: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Омский гос. ун-т. – Омск, 2002. – 26 с.

70. Дудин А.П. Диалектика правоотношения / Под ред. В.О. Тененбауме. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1983. – 121 с.

71. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России: Учебник для студентов по специальности «Историко-архивоведение». – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Высш. шк., 1983. – 352 с.

72. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. – М.: Мысль, 1978. – 288 с.

73. Зелькина О.С. Категория «структура» в системе категорий диалектики // Современные проблемы материалистической диалектики / Отв. ред. В.И. Свидерский. – М.: Мысль, 1971. – С. 161-179.
74. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: Курс лекций: Учеб. пособие для вузов. – М.: Ростов н/Д: Тесса: Изд. центр Март, 2000. – 445 с.
75. Иванов В.П. Реформирование государственной службы: вопросы и перспективы // Журнал российского права. – 2003. – № 5. – С. 3-9.
76. Иванов С.А., Лившиц Р.З., Орловский Ю.П. Советское трудовое право: вопросы теории. – М.: Наука, 1978. – 368 с.
77. Иванова С.А. Правовое регулирование трудовых отношений государственных служащих: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Урал. акад. гос. службы. – Екатеринбург, 2002. – 22 с.
78. Иеринг Р. Интерес и право. – Ярославль: Тип. губернской земской управы, 1880. – 268 с.
79. Каким быть закону о государственной службе?: Парламент. слушания в Гос. Думе Рос. Федерации, 16 нояб. 2001 г.: [Сб. материалов] / Урал. акад. гос. службы и др. – Екатеринбург, 2001. – 207 с.
80. Карпушин М.П. Социалистическое трудовое правоотношение. – М.: Госюриздан, 1958. – 173 с.
81. Киселев И.Я. Зарубежное трудовое право: Учебник для вузов. – М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2000. – 263 с.
82. Коваленко Л.Г. Институт государственной службы в структуре государственного управления / Алт. гос. ун-т, каф. Политологии. – Барнаул: Изд-во АГУ, 1998. – 37 с.
83. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. – 2003. – № 1. – С. 23-24.
84. Козлов Ю.М. Основы советского административного права: Пособие для слушателей. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Знание, 1979. – 207 с.

85. Кокин И.А. Муниципальная служба и Трудовой кодекс в России. – Обнинск: Ин-т муницип. упр., 2002. – 187 с.
86. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 1998. – 416 с.
87. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / Отв. ред. Ю.П. Орловский. – М.: Юрид. фирма КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2002. – 959 с.
88. Комментарий к Федеральному закону «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» / Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации; Отв. ред. В.И. Шкатулла. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 462 с.
89. Коренев А.П. Административное право России: Учебник для вузов по специальности «Юриспруденция»: В 3 ч. – М.: МЮИ МВД России. Изд-во Щит-М, 1998. – Ч. 1. – 280 с.
90. Курс российского трудового права. В 3 т. / Под общ. ред. С.П. Маврина и др.; С.-петерб. гос. ун-т, спец. юрид. фак., Юрид. фак. – СПб.: Изд-во С.-петерб. ун-та, 1996. – Т. 1. Часть общая / А.В. Гребенщиков, С.П. Маврин, Е.Б. Хохлов; Под ред. Е.Б. Хохлова. – 1996. – 572 с.
91. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов по специальности «Юриспруденция» / Моск. гос. юрид. акад. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2002. – 550 с.
92. Лазарев Б.Н. Государственная служба / Акад. правовой ун-т при Инте государства и права. – М.: Ин-т государства и права РАН, 1993. – 16 с.
93. Лебедев В.М. Лекции по трудовому праву России. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2001. – Вып. 1. – 50 с.
94. Лебедев В.М. Трудовое право: проблемы общей части. – Томск: Том. гос. пед. ун-т, 1998. – 184 с.
95. Левиант Ф.М. Виды трудового договора. – М.: Юрид. лит., 1966. – 188 с.
96. Лившиц Р.З., Чубайс Б.М. Трудовой договор / Отв. ред. Ю.П. Орловский; АН СССР. – М.: Наука, 1986. – 173 с.

97. Лившиц Р.З. Заработка плата в СССР. Правовое исследование. – М.: Наука, 1972. – 271 с.
98. Лившиц Р.З. Современная теория права: Краткий очерк / Рос. АН, Ин-т государства и права. – М.: ИГЛАН, 1992. – 93 с.
99. Манохин В.М. Концепция закона о государственной службе // Советское государство и право. – 1991. – № 12. – С. 90-98.
100. Манохин В.М. Нужны основы законодательства о службе Российской Федерации // Государство и право. – 1997. – № 9. – С. 5-11.
101. Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российской административное право / М-во образования РФ, Сарат. гос. акад. права. – Саратов: Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2000. – 413 с.
102. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М.: Юристъ, 1997. – 295 с.
103. Манохин В.М. Советская государственная служба. – М.: Юрид. лит., 1966. – 195 с.
104. Мацюк А.Р. Трудовые правоотношения развитого социалистического общества. – Киев: Наукова думка, 1984. – 280 с.
105. Модельный кодекс областной (краевой) государственной службы: Модельные нормативные правовые акты. – Иркутск: Восточно-Сибирское книжное изд-во, АО Норма-Плюс, 1995. – Вып. 2. – 89 с.
106. Настольная книга государственного служащего: Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ; Отв. ред. В.И. Шкатулла. – М: Экономика, 1999. – 677 с.
107. Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1999. – № 10. – С. 15 – 24.
108. Новейший философский словарь / Гл. науч. ред. и сост. А.А. Грицанов. – Минск: В.М. Скакун, 1999. – 877 с.
109. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. – М.: Статут, 1999. – 592 с.

110. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за 3-ий квартал 1998 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1999. – № 3. – С. 18 – 24.
111. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века?: Модели государственной службы: Россия – США – Англия – Австралия / Ин-т государства и права РАН. – М.: Дело, 2002. – 167 с.
112. Оболонский А.В. Государственная служба во Франции // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 5-10.
113. Оболонский А.В. Эволюция государственной службы Великобритании // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 121-130.
114. Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало. – 2000. – Т. 1-2.
115. Овсянко Д.М. Советская государственная служба: Учеб. пособие / Всесоюз. юрид. заоч. ин-т. – М.: ВЮЗИ, 1987. – 65 с.
116. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: Учеб. пособие для юрид. фак. и ин-тов. – М.: Юристъ, 1996. – 207 с.
117. Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70 000 слов / Под ред. Ю.Н. Шведовой. – 22-е изд., стер. – М.: Рус. яз., 1990. – 921 с.
118. Омелехина Н. Некоторые особенности трудового договора с государственным служащим // Трудовое право. – 2000. – № 1. – С. 40-49.
119. Павленко Н.И. Петр Великий. – М.: Мысль, 1990. – 591 с.
120. Проблемы, концепции и разработки нового Трудового кодекса РФ: Материалы конференции // Государство и право. – 2000. – № 10. – С. 57-67.
121. Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений. – М.: Юрид. лит., 1972. – 288 с.
122. Процевский А.И. Предмет советского трудового права. – М.: Юрид. лит., 1979. – 224 с.
123. Российское трудовое право: Учебник для вузов / Отв. ред. А.Д. Зайкин. – М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2000. – 415 с.

124. Скачкова Г.С. Трудовые договоры в различных сферах деятельности. – М.: ПРОСПЕКТ, 2001. – 208 с.
125. Служащий советского государственного аппарата / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М.: Юрид. лит., 1970. – 288 с.
126. Смирнов В.Н. Внутренний трудовой распорядок на предприятии. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1980. – 159 с.
127. Скobelкин В.Н. Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих (Нормы и правоотношения). – М.: Юрид. лит., 1982. – 168 с.
128. Скobelкин В.Н. Трудовые правоотношения. – М.: Вердикт-1М, 1999. – 372 с.
129. Советское трудовое право: Учебник / Под ред. Б.К. Бегичева, А.Д. Зайкина. – 2-е изд. – М.: Юрид. лит., 1985. – 552 с.
130. Советское административное право: Учебник для средних юрид. учеб. заведений / А.П. Клюшниченко, Л.М. Колодкин, А.П. Коренев; Под ред. А.П. Коренева. – М.: Юрид. лит., 1986. – 398 с.
131. Современный философский словарь / Под общ. ред. В.Е. Кемерова. – 2-е изд., испр. и доп. – Лондон, Франкфурт-на-Майне, Париж, Люксембург, Москва, Минск: ПАНПРИНТ, 1998. – 1064 с.
132. Сорокин В.Д. Метод правового регулирования: Теоретические проблемы. – М.: Юрид. лит., 1976. – 142 с.
133. Спиридовон Л.И. Теория государства и права: Учебник. – М.: ПРОСПЕКТ, 1999. – 310 с.
134. Ставцева А.И., Хохрякова О.С. Трудовой договор. – М.: Юрид. лит., 1983. – 176 с.
135. Старилов Ю.Н. Институт государственной службы: содержание и структура // Государство и право. – 1996. – № 5. – С. 14-24.
136. Старилов Ю.Н. Служебное право: Учебник. – М.: БЕК, 1996. – 683 с.

137. Сыроватская Л.А. Нормы о материальной ответственности в системе трудового права // Советское государство и право. – 1967. – № 7. – С. 88-92.
138. Сыроватская Л.А. Трудовое право: Учебник. – М.: Высш. шк., 1995. – 225 с.
139. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 672 с.
140. Теория государства и права: Учеб. пособие . – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1994. – Ч. 1-2.
141. Толстой Ю.К. К теории правоотношения. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1959. – 87 с.
142. Трудовое право России: Учебник / Под ред. С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. – М.: Юристъ, 2002. – 560 с.
143. Трудовое право России: Учебник / Т.И. Иванкина, С.П. Маврин, Е.В. Магницкая и др.; Под ред. А.С. Пашкова. – СПб.: Изд-во С.-петерб. ун-та, 1993. – 228 с.
144. Трудовое право России: Учебник для вузов / Отв. ред. Р.З. Лившиц, Ю.П. Орловский. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 480 с.
145. Трудовое право: Учебник / Н.А. Бриллианты, И.Я. Киселев, В.Г. Малов и др.; Под ред. О.В. Смирнова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект: Гриженко, 2001. – 444 с.
146. Трудовое право: Учебник / Отв. ред. О.В. Смирнов. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: ПРОСПЕКТ, 1998. – 448 с.
147. Уржинский К., Уржинская Н. Контракт: новая модель подбора кадров // Хозяйство и право. – 1991. – № 3. – С. 123-129.
148. Ушакова Е.В. Общая теория материи (Основы построения). – Барнаул: Алт. отделение Философского общества РАН, Алт. гос. аграрный ун-т, 1992. – Ч. 3, разд. 2. – 294 с.

149. Фабричный С.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации / Моск. общест. науч. фонд. – М., 2001. – 184 с.
150. Фадеев В.И. Муниципальная служба в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный Российский опыт законодательного регулирования: Учеб. пособие / Под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. – М.: Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права, 1998. – С. 102-125.
151. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: ПОЛИТИЗДАТ, 1991. – 560 с.
152. Хакен Г. Синергетика: Иерархии неустойчивости в самоорганизующихся системах и устройствах: Пер. с англ. Ю.А. Данилова / Под ред. Ю.Л. Климонтовича. – М.: Мир, 1985. – 419 с.
153. Хакен Р. Синергетика: Пер. с англ. В.И. Емельянова / Под ред. Ю.Л. Климонтовича, С.М. Осовца. – М.: Мир, 1980. – 404 с.
154. Холодова Е.В. Правовое регулирование труда государственных служащих: Дис. канд. юрид. наук. – М., 1995. – 230 с.
155. Хохлов Е.Б. Об основаниях трудовых правоотношений // Правоведение. – 1994. – № 4. – С. 34-43.
156. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / Под ред. В.Г. Стрекозова. – 2-е изд., доп., испр. – М.: ДТД, 1996. – 384 с.
157. Чиканова Л.А. Государственные служащие / Под ред. Б.А. Шеломова. – М.: Юристъ, 1998. – 112 с.
158. Чиканова Л.А. Труд государственных служащих: Особенности правового регулирования // Трудовое право. – 1999. – № 3. – С. 64-67; № 4. – С. 76-80.
159. Чиновника ставят в рамки (Первый заместитель руководителя администрации Президента Дмитрий Медведев – о реформе госслужбы) // Рос. газета. – 2003. – 6 мая. – С. 4.

160. Шайхатдинов В.Ш., Гафаров З.С. Закон об основах государственной службы Российской Федерации // Российский юридический журнал. – 1996. – № 1. – С. 3-12.
161. Шаров А. Законодательство субъектов РФ о государственной службе // Российская юстиция. – 1996. – № 7. – С. 40-42.
162. Шахов В.Д. Соотношение понятий «трудовой договор» и «трудовое правоотношение» // Советское государство и право. – 1980. – № 6. – С. 133-136.
163. Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. – М.: Дело, 1999. – 496 с.
164. Щедрин В. Кодекс российского столоначальника // Рос. газета. – 2003. – 11 июня. – С. 5.