

УДК 35.08

ОТРАСЛЕВАЯ ПРИНАДЛЕЖНОСТЬ НОРМ О ПРАВОВОМ ПОЛОЖЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

© **Мангутова Альбина Мункоевна**

магистрант 2-го курса,

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова

Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 6

albi_1978@mail.ru

Аннотация. Эффективная реализация законодательства и достижение тех целей, которые ставит законодательство о государственной службе, во многом зависит от качества государственного управления. Оно делится, условно говоря, на две глобальные составляющие: это само по себе качество правового регулирования, а с другой стороны — качество правоприменения.

Становление института государственной гражданской службы Российской Федерации находится в неразрывной связи с историей развития и становления российского государства. Трансформации данного института затрагивают интересы как государства и общества в целом, так и самих государственных служащих, членов их семей, поскольку именно государственные служащие во все периоды истории несли ответственность за реализацию курса руководства страны.

Ключевые слова: государственный гражданский служащий; трудовое законодательство; трудовое право; правовой институт; правовое положение; трудовая деятельность; государственная служба; трудовой договор.

В 1993 г. с принятием Положения о государственной гражданской службе были заложены основы законодательного регулирования данного института, на последующих этапах разработаны концептуальные положения по его развитию, выработаны единые принципы функционирования, разработаны основные нормы законодательства о государственной гражданской службе, приняты федеральные программы и федеральные законы, в которых была определена видовая классификация государственной службы. Актуализированы комплексы мероприятий по повышению престижа государственной гражданской службы, механизмы по предупреждению и противодействию коррупции, выявлению и разрешению конфликта интересов.

Для исследования правового положения государственных гражданских служащих необходимо, прежде всего, решить вопрос о том, к какой отрасли права относится правовой институт по применению труда государственных служащих. Данный анализ позволит классифицировать правовой институт, точно определив его правовую природу, специфику и т.д.

Для того чтобы эффективно определить отраслевую принадлежность института права необходимо, исследовать терминологический инструментарий, который в нем преимущественно используется. В этой связи необходимо особо выделить значение Федерального закона (Федеральный за-

кон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон № 79-ФЗ, Закон о государственной гражданской службе). Принятие данного закона приводит к необходимости обновления общетеоретических разработок в данной сфере. За счет вводимых данным законом новых определений и терминов резко расширяется понятийный аппарат, в т. ч. и отрасли трудового права.

В содержании положений Закона № 79-ФЗ и Трудового кодекса РФ имеется значительное сходство.

Ведущие ученые в области трудового права считают, что значительных сущностных, концептуальных различий между «новыми» и «классическими» терминами различных отраслей права нет, при этом отмечая, что различия между трудовым законодательством и законодательством о государственной службе в отношении регулирования труда государственных гражданских служащих носят во многом именно терминологический характер [3, с. 3–10]. Правоотношения, имеющие фактически идентичное содержание, отличаются преимущественно тем, что определяются через различные термины.

Например, термин «служебный контракт» определяет общественные отношения, которые по своему содержательному составу являются аналогичными отношениям, традиционно определяемым посредством термина «трудовой договор». Следует также напомнить, что и ранее в КЗоТ РФ использовалась синонимическая связка: «трудовой договор — трудовой контракт». В соответствии с Законом № 79-ФЗ в отрасли трудового права, наряду с трудовым договором вновь используется термин «контракт», но уже для значительно более узкого круга специальных субъектов трудового права — государственных служащих.

Важнейшее теоретическое значение имеет вопрос о соотношении трудового договора и служебного контракта. Как отмечают специалисты в области трудового права, «трудовой договор является важнейшим институтом трудового права. Исторически именно вокруг него сформировалась отрасль трудового права». [5, с. 76].

Другие авторы характеризуют службу как: «профессиональную деятельность определенного контингента — служащих — по организации исполнения и практической реализации полномочий государственных структур» [6, с. 9]. Служба, в обобщенном понимании, рассматривается как один из видов оплачиваемой профессиональной деятельности людей, в которой заинтересовано общество [4, с. 18].

Некоторые специалисты в области административного права предлагают осуществить радикальную замену трудового права нормами административного права в части регулирования труда государственных гражданских служащих [9, с. 11–14]. Так, по мнению Ю. Н. Старилова, «государственный служащий и его работодатель (государство, юридическое лицо публичного права) состоят в государственно-правовом отношении, устанавливающем особые обязанности и права государственного служа-

щего и работодателя, основанные на принципах верности, подчинения и доверия» [9, с. 23]. Также и некоторые другие специалисты в области административного права рассматривают такие отношения в качестве государственно-служебных и относят к предмету регулирования административного и государственного права [1, с. 8]. Развивая предложенную теорию, Ю. Н. Стариков настаивает на выделении из структуры административного права такой подотрасли, как «служебное право» [9, с. 48].

Таким образом, несмотря на некоторое различие в подходах, представители наук и административного, и трудового права единодушно признают: административное и трудовое право являются смежными. При этом подчеркивается, что особенно тесным является взаимодействие норм административного и трудового права при регулировании государственно-служебных отношений.

Многие представители науки трудового права признают, что нормы данной отрасли регулируют не все отношения по применению труда в обществе. Что же касается гражданской государственной службы, многие юристы едины во мнении: в силу наемного характера государственной службы трудовые отношения государственных служащих следует отнести к предмету трудового права. В частности, И. О. Снегирева высказалась за обеспечение нормами ТК РФ «широкой» сферы действия трудового права — за «включение в его сферу всех отношений наемного труда» [7, с. 59–62].

Несмотря на 16 лет действия Закона о гражданской службе, сущность государственно-служебных споров, их виды, порядок рассмотрения, к сожалению, еще не в полной мере исследованы в науке. Разобраться в специфике споров отчасти помогают разъяснения судебной практики, содержащиеся в документах Верховного Суда Российской Федерации определением сущности споров на государственной гражданской службе: материально-правовое и процессуально-правовое. Центральный материально-правовой вопрос касается публично-правовой сущности государственно-служебного спора. Статья 69 Закона № 79-ФЗ закрепляет легальное определение индивидуального служебного спора как «неурегулированные между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров». Данное определение по своему содержанию воспроизводит статью 381 Трудового кодекса Российской Федерации. Складывается неоднозначная ситуация: с одной стороны, законодатель при регулировании государственно-служебных отношений в целом отдает приоритет публично-правовым (государственно служебным) нормам (ст. 5 и 73 Закона о гражданской службе), но с другой стороны, в части регулирования споров делает акцент на трудовое законодательство, что приводит к утрате

публично-правовой сущности спора. Этот же подход отражен и в правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время необходимо законодательно решить концептуальный вопрос о публично-правовой сущности, природе и отраслевой принадлежности самого института государственной гражданской службы и, как следствие, его подинститута, совокупности норм о государственно-служебных спорах. Выработка законодательной концепции по данному вопросу неизбежно «потянет» за собой аналогичный вопрос о сущности муниципальной службы, подчиненной трудо-правовому регулированию. В науке административного права ученые-юристы неоднократно приводили аргументы в доказательство публично-правового (административно-правового) характера института государственной службы.

Материально-правовые вопросы тесно связаны с процессуальным порядком разрешения государственно-служебных споров. Глава 16 Закона о гражданской службе «Рассмотрение индивидуальных служебных споров» лишь фрагментарно регулирует данные вопросы, а в частях 11 и 17 этой статьи содержится ссылка на иной федеральный закон, который устанавливает порядок рассмотрения служебного спора комиссией по служебным спорам, принятия ими решений, сроки обращения в суд за рассмотрением служебного спора и порядок освобождения гражданских служащих от судебных расходов, порядок вынесения решений по служебным спорам и другие вопросы. По аналогии применяются положения главы 60 Трудового кодекса.

Защита прав государственного служащего в комиссиях по служебным спорам долгое время была практически невозможна из-за отсутствия выборных профсоюзных органов государственных служащих. Для устранения пробела в 2019 г. Минтрудом России подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 70 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в части рассмотрения индивидуальных служебных споров». Данный закон во многом инспирирован нормами трудового права, что нивелирует специфику государственно-служебных споров. За рамками внимания по-прежнему остаются многие предложения представителей науки административного права.

Таким образом, в настоящее время необходимо законодательно решить концептуальный вопрос о публично-правовой сущности, природе и отраслевой принадлежности самого института государственной гражданской службы.

Литература

1. Алехин А. Г., Колов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Ч. 1. М., 1994. С. 8.
2. Гусейнова Н. Ш. Правовое регулирование государственной службы в Азербайджанской Республике: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Баку, 2006. 24 с.
3. Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы / С. А. Иванов [и др.] // Юрист. 2004. № 6. С. 3–10.
4. Козбаненко В. А. Основы государственной службы и кадровой политики Российской Федерации. М., 1999. С. 18.
5. Курс трудового права: в 2 т. Т. 2 Трудовое право в системе права человека. Индивидуальное трудовое право: учебник / М. В. Лушникова, А. М. Лушников. М.: Велби, 2011. С. 76.
6. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 9.
7. Проблемы, концепции и разработки нового Трудового кодекса РФ: материалы конф. // Государство и право. 2000. № 10. С. 59–62.
8. Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации. М., 1996. 206 с.
9. Стариллов Ю. Н. Служебное право. М.: БЕК, 1996. С. 11–14, 23, 48.

SECTORAL AFFILIATION OF REGULATIONS ON THE LEGAL STATUS
OF CIVIL SERVANTS

Albina M. Mangutova

2nd year Master's Student,

Dorzhi Banzarov Buryat State University

6 Sukhe-Batora St., Ulan-Ude 670000, Russia

albi_1978@mail.ru

Abstract. The effective implementation of legislation and the achievement of the goals set by the legislation on civil service largely depends on the quality of public administration. It is divided into two global components: the quality of legal regulation itself, and the quality of law enforcement.

The creation of the institute of the state civil service in the Russian Federation is inextricably intertwined with the history of the development of the Russian state. The transformations of this institution affect the interests of the state and society as a whole, civil servants, their family members, since it was civil servants in all periods of history who were responsible for the implementation of the course of the country's leadership.

Keywords: civil servants; labour legislation; labor law; legal institution; legal status; labor activity; public service; labour contract.