

УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА РАН



На правах рукописи



ГАЛИМОВ РУСЛАН РАМИЛЬЕВИЧ

**ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ И ДОГОВОРНОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВООТНОШЕНИЙ
НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ**

Специальность: 12.00.14 - «Административное право,
финансовое право, информационное право»

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

22 СЕН 2011

Москва - 2011

Диссертация выполнена в секторе административного права
Учреждения Российской академии наук Институт государства и права РАН

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
ХАМАНЕВА Наталия Юрьевна

Официальные оппоненты:
доктор юридических наук, профессор
ЗЕЛЕНЦОВ Александр Борисович
кандидат юридических наук, доцент
МЕЛЬГУНОВ Виталий Дмитриевич

Ведущая организация: Воронежский государственный университет

Защита состоится « 13 » октября 2011 г. в 14 час. 00 мин. на заседании Диссертационного совета Д.002.002.02 в Учреждении Российской академии наук Институт государства и права РАН по адресу: 119991, г. Москва, ул. Знаменка, д.10.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Учреждения Российской академии наук Институт государства и права РАН по адресу: 119991, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10.

Автореферат разослан « 12 » сентября 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук



Е.В. Поницова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Рассматривая современные проблемы регулирования государственной службы России как правового института, следует отметить принципиально новое содержание решаемых задач. Россия никогда не имела государственной службы в современном понимании этого института. Ее сегодняшнее состояние полноценно не отвечает требованиям современной жизни и основам Конституции Российской Федерации, в которой права и свободы человека и гражданина объявлены высшей ценностью и их защита составляет основную цель и смысл деятельности государственных органов. Отсюда не только сложность всей совокупности актуальных задач по вопросам регулирования государственной службы в условиях федеративного государства, но и необходимость их своевременного решения.

В первом Послании Президента Д.А.Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации говорилось о «мнимой мудрости» административного аппарата», его традиционном недоверии к свободному человеку, об абсолютно неэффективной бюрократической системе, которая создает коррупцию, тормозит развитие инновационной экономики и демократии¹.

В этой связи актуализируется создание научно-обоснованной, системно-структурированной системы государственной службы, подконтрольной гражданскому обществу и высшим должностным лицам.

Проблема совершенствования государственной службы в системе власти и государственного управления всегда имела как теоретическое, так и большое практическое значение. От ее решения во многом зависят характер

¹ См.: Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 5 ноября 2008 г. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml>.

деятельности и качественный уровень органов государственной власти и направленность дальнейшего государственного строительства.

Актуальность данной темы определяется и тем обстоятельством, что Россия находится на очередном этапе реформирования системы государственной службы. От выбора парадигм и подходов к реформированию зависят подходы к теории и организации государственной службы, управление ею, а также эффективность в деятельности государственной власти.

Место и роль гражданской службы в различных сферах государственного управления предопределяются принадлежностью к особой правовой группе, призванной по роду своей профессиональной деятельности к осуществлению государственно-административных функций.

Государственно-служебные правоотношения, складывающиеся на государственной гражданской службе, регулируются нормами различных отраслей публичного права, в основном нормами административного права. В целях гуманизации государственно-служебных отношений, прежде всего на государственной гражданской службе, обеспечения их соответствия требованиям правового демократического государства и проводимой в стране административной реформы, вытекает объективная потребность в их новом научном осмыслении.

В рамках объявленной Президентом России административной реформы вскоре были приняты Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации» от 19 августа 2002 года № 1336, базовый Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ, Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года №79-ФЗ, другие нормативные и правовые акты в этой сфере.

Эти правовые акты были направлены на повышение престижности и эффективности государственной службы Российской Федерации, созданию немногочисленной по названию, компактной, поэтому экономной системы и структуры федеральной исполнительной власти, привлечению в государственную службу наиболее талантливых и профессиональных кадров под государственные гарантии обеспечения условий их службы, жизни и деятельности.

Новый комплексный подход в организации и осуществлении государственной гражданской службы в целях ее гуманизации, выделения важности роли российского гражданина наряду с государством в решении стоящих перед обществом задач, должен включать в себя взаимно дополняющие, гармонично действующие элементы публичного и частного права. Привнесение в процесс организации и осуществления государственной гражданской службы элементов частного права в виде одного из основных его понятий-договоров позволит закрепить элементы правового статуса государственного гражданского служащего, прежде всего в области его прав. Обязанности и ответственность государственного гражданского служащего, как наемного работника, нанимаемого государством в лице конкретного государственного органа, и которые возлагаются на него государством, должны определяться прежде всего нормами административного права, защищающего публичный, государственный интерес.

Повышение престижности и эффективности государственной службы, профессионализма и ответственности деятельности государственных служащих и на этом основании существенное улучшение оказываемых населению государственных услуг – сверхзадача государства.

Об этом с завидным постоянством говорит Президент России Д.А. Медведев на заседаниях Государственного Совета по основным направлениям стратегии развития Российской Федерации на ближайшее и

обозримое будущее, на всевозможных встречах с членами Правительства РФ, другими государственными деятелями. О совершенствовании государственно-управленческой деятельности на основе использования новейших инновационных, информационных, био- и нанотехнологий, внедрения в современную жизнь российского гражданина результатов федеральных целевых программ: «Электронная Россия», «Электронное Правительство» в своей повседневной государственно-управленческой деятельности говорит и Председатель Правительства России В.В.Путин.

Необходимость использования в организации и осуществлении государственной гражданской службы совместно с публично-правовым методом частно-правового (договорного регулирования) в целях повышения ее эффективности и престижности обусловили актуальность темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Проблемы правового регулирования государственной гражданской службы в условиях ее реформирования, инициируют познавательно-практические усилия отечественных и зарубежных юристов и других ученых.

Однако, несмотря на наличие большого количества работ, касающихся вопросов совершенствования правового регулирования деятельности государственных служащих, отмечается недостаток фундаментальных правовых исследований, дающих целостное представление о сущности публичных и договорных механизмов регулирования общественных отношений в системе государственной службы Российской Федерации.

В порядке общеметодологических и общетеоретических разработок в исследовании феномена бюрократии и эффективности государственного

управления выделим работы таких ученых, как М. Вебер, М. Крозье, Н. Луман, В. Вильсон, П. Блау¹.

В отечественной науке значительные работы данного направления принадлежат М.Н. Афанасьеву², А.В. Бузгалину³, В.П. Макаренко⁴, В.Г. Смолькову⁵ и др.

Научный и практический интерес представляют работы, посвященные историческому опыту управления персоналом государственной службы досоветской России, механизмам формирования состава государственных служащих, регулирования их карьеры, подготовки кадров и профессионального развития персонала для гражданской службы⁶.

В течение длительного периода, начиная с советских времен, государственная служба рассматривалась как область регулируемая нормами публичного права, прежде всего, административного права. Именно на основании норм административного права, составляющих институт государственной службы, осуществлялось правовое регулирование государственно-служебных правоотношений.

Использование элементов, понятий, признаков, принципов частного права при регулировании общественных отношений на государственной службе частично или полностью отвергались. Это следует из базовых учебников по административному праву советского и постсоветского

¹ Вебер М. Избранные произведения. М., 1990; Crozier M. *Le rhyptomie bureaucratique*, Paris. Traduit en Anglais (University of Chicago Press, 1965); en Italien, Espagnol, Portugais et Polonais., Le Seuil, 1964; Луман Н. Власть / Пер. с нем. А.Ю. Антоновского. М., 2001; Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М., 1905.

² Афанасьев М.Н. Государев двор или гражданская служба? (Российское чиновничество на распутье) // *Полис*. 1995. №6.

³ Бузгалин А.В. *Анатомия бюрократизма*. М., 1988.

⁴ Макаренко В.П. *Бюрократия и государство*. Ростов н/Д., 1987; Макаренко В.П. *Вера, власть и бюрократия (критика социологии М.Вебера)*. Ростов н/Д., 1988.

⁵ Смольков В.Г. *Бюрократизм* // *Социологические исследования*. 1999. №2.

⁶ Мельников В.П. *Государственная служба в России: исторический опыт*. М., 2005; Мельников В.П. *Исторический опыт управления персоналом гражданской службы России*. М., 2008; Прохоров А.П. *Русская модель управления*. М., 2002.

периодов А.П. Алехина, А.А. Кармолицкина, Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова, Д.Н. Бахраха и других авторов.

Такой односторонний публично-правовой (административно-правовой) подход к организации и осуществлению государственной службы базировался на советско-партийном стиле руководства государственной службой и действовавшей в то время административно-командной системе управления советским государством.

Стоит отметить, что данный подход упрощает сложную структуру государственно-служебных правоотношении, не полностью учитывает изменившиеся правовые, политические, экономические, социальные основы государственной и общественной жизни, административно-территориальное устройство, природно-климатические условия, численность и структуру населения. Особенно это ярко обнаруживается на государственной гражданской службе, самой многочисленной и многообразной из сфер государственно-управленческой деятельности.

На наш взгляд, на сегодняшний день реформизация государственной службы и ее правового регулирования не дали должных результатов. Высшим руководством страны и населением государственная служба систематически подвергается обоснованной критике за ее неэффективность, бюрократизм, коррупциогенность и за другие видные обществу и конкретным людям недостатки.

В постсоветский период в России вышло немало книг, посвященных вопросам государственной службы, где определяются понятие, статус и правовые механизмы ее регулирования¹, исследуются актуальные проблемы

¹ Государственная служба / Отв. ред. А.В. Оболонский. М., 1999; Концепции государственной службы и кадровой политики / Под ред. А.И. Тургенева. М., 2002; Государственная служба современной России: проблемы реформирования и эффективного функционирования / Под ред. В.Г. Игнатова. Ростов н/Д., 2003; Государственная гражданская служба в Российской Федерации / Под ред. В.М. Попова. Ростов н/Д., 2008 и др.

её совершенствования¹. Среди авторов отметим таких известных ученых как Г.В. Атаманчук, М.В. Баглай, И.Н. Барциц, Д.Н. Бахрах, В.Д. Граждан, А.А. Гришкoveц, А.В. Гусев, А.А. Демин, В.Г. Игнатов, Б.В. Лытов, А.Ф. Ноздрачев, А.В. Понеделков, А.М. Старостин, В.А. Сулемов, А.И. Турчинов, В.В. Черепанов, Н.Ю. Хаманева и др. В работах указанных авторов государственная служба представлена как механизм распределения правовых полномочий. Процессы подбора и распределения кадров анализируются через призму реализации интересов различных субъектов права.

Некоторые аспекты исследуемой проблемы анализируются в ряде диссертаций, посвященных рассмотрению вопросов становления государственной службы, основ формирования ее кадров, анализу профессиональных и нравственных характеристик государственных служащих, но, несмотря на повышенный интерес к заявленной теме, ее практической значимости, в правовой науке отсутствуют специальные исследования, комплексно и всесторонне изучающие механизмы публичного и договорного регулирования системы государственной гражданской службы.

При этом отмечается недостаточность фундаментальных правовых исследований, посвященных государственной службе в современной России. Фрагментарность существующих научных исследований проблематики правового регулирования государственной службы оказала решающее влияние на выбор заявленной темы.

Представленное диссертационное исследование, посвященное научному анализу публично-правового и договорного регулирования государственной гражданской службы призвана восполнить обозначенные проблемы.

¹ Кадровая политика в системе государственной и муниципальной службы современной России. Ростов н/Д., 2004; Игнатов В.Г., Понеделков А.М., Старостин А.М. Государственная кадровая политика. Ростов н/Д., 2004.

Объект исследования – это общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования, осуществления и совершенствования государственной гражданской службы, в том числе с использованием публично-правового и договорного регулирования.

Предмет исследования - нормы права, регулирующие систему государственной гражданской службы как комплексного публично-правового и договорного института, его принципов, целей и задач, вытекающих из установлений Конституции Российской Федерации, как демократического, федеративного и правового государства.

Цель работы заключается в изучении комплексного (публично-правового и договорного) подхода при организации и осуществлении государственной гражданской службы Российской Федерации, анализе договорных особенностей правового положения государственных служащих в дополнение существующему публично-правовому подходу.

Достижение поставленной цели предопределило необходимость решения ряда научных задач:

- исследовать общетеоретические аспекты государственных служебных правоотношений на государственной гражданской службе;

- изучить роль договоров и договорных отношений в системе правоотношений на государственной гражданской службе;

- выявить правовые границы применения договоров на государственной гражданской службе;

- рассмотреть возможный предел расширения правового положения государственного гражданского служащего в области его прав, защиты его здоровья и жизни, членов его семьи, повышения социальных гарантий в предусмотренных законодательством случаях;

- определить роль различных отраслей права (конституционного, административного, муниципального, служебного, трудового, информационного и гражданского) в правовом регулировании

государственно-служебных правоотношений на государственной гражданской службе;

- оценить наиболее вероятные перспективы закрепления служебного контракта как частно-правового договора в реализации деятельности государственных гражданских служащих.

Теоретико-методологическую основу исследования составляет совокупность общенаучных и частно-научных методов, приемов и способов познания, включающих в себя комплексный, информационный, системный, сравнительный, функциональный и структурный анализ правоотношений на государственной гражданской службе, а также конкретно-исторический, диалектико-логический методы познания объекта исследования.

Особенность применяемых методов и приемов исследования обусловлено воздействием различных отраслей российского права, их отдельных институтов, информационного подхода на государственной гражданской службе, а также неразрывной связью публично-правового и частно-правового (договорного) регулирования государственных служебных правоотношений на государственной гражданской службе, определяющих прежде всего правовой статус государственных гражданских служащих.

Информационно-эмпирическую основу диссертационной работы составили нормативные правовые акты, легализирующие и регулирующие государственную службу Российской Федерации, а также определяющие цели и задачи реформирования данного института политической системы. К ним относятся: конституционные акты (Конституция Российской Федерации, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации), международные правовые акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации.

Диссертантом использовались и тщательно анализировались послания Президента РФ, выступления, интервью первых лиц государства по вопросам

из сферы государственной службы, кадровой политики на федеральном и региональном уровнях.

Рабочая гипотеза исследования: упрочнение и развитие государственной гражданской службы, становление в ней подлинно демократических начал в исследуемом аспекте может быть обеспечено на основе договора (вначале трудового, а позднее служебного контракта), который является относительно новым социально-правовым институтом, и отражает многогранность государственной гражданской службы, укрепляет правовую защищенность гражданских служащих.

Научная новизна исследования. Диссертация является комплексным исследованием, посвященным теоретико-правовым аспектам становления, развития и современного состояния публично-правового и договорного регулирования государственной гражданской службы в Российской Федерации; анализу правового статуса государственных гражданских служащих, *выявлению оптимального варианта сочетания механизмов публично-правового и договорного регулирования государственно-служебных отношений*, с целью повышения эффективности, престижности и полезности государственной службы.

Диссертационное исследование позволило сформулировать и обосновать следующие **основные теоретические положения и выводы, выносимые автором на защиту, в которых конкретизирована научная новизна исследования:**

1. Обоснован комплексный подход в исследовании правового статуса государственных гражданских служащих: публично-правовой и договорной. При формировании *правового статуса в области прав служащих*, основной стороной, определяющей их, должно выступать не государство, а сам гражданин (гражданский интерес). Занимаясь государственной деятельностью служащий использует полученные им знания, высокие профессиональные и нравственные качества, претерпевает ограничения и

запреты, установленные государством, рискует здоровьем, а порой и жизнью. В этой связи, правовой статус в области прав служащих должен формироваться на основе договорного регулирования. *Правовой статус государственного служащего в отношении обязанностей, ответственности перед обществом, должен формироваться на основе публично-правовых норм (государственный интерес).*

2. Выделены и аргументированы признаки административных и трудовых правоотношений в их интегрированном взаимодействии. При этом под административными правоотношениями понимаются отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, урегулированные нормами административного права, и носящие *публично-правовой характер*. Трудовые отношения определяются, как отношения, возникающие на основе норм трудового законодательства, возникающие в сфере регулирования труда, для которых характерно, в целом, *договорное регулирование*.

3. Доказано, что в правовом демократическом федеративном государстве, имеется потребность в демократизации государственно-служебных отношений, выраженной в переходе от сугубо административно-правового подхода к комплексному подходу в правовом регулировании государственной гражданской службы.

4. Обосновано, что договорное регулирование присуще генезису системы управления в российском государстве. В частности, утверждается, что основанием договорных правоотношений на государственной гражданской службе в настоящее время является служебный контракт, пришедший на смену трудовому договору. Его конкретное содержание зависит от сферы деятельности, категории должности государственных гражданских служащих, групп должностей государственной гражданской службы, функционального направления деятельности, целей и задач, стоящих перед государственным органом.

5. Выделены критерии оптимального соотношения механизмов публично-правового и индивидуально-договорного регулирования государственно-служебных правоотношений, а также перспективы и границы договорного регулирования государственной гражданской службы.

Теоретическая значимость диссертации состоит в том, что в ней на основе обобщения, критического и конструктивного анализа материалов по исследуемой теме формулируется теоретически новая, интегрированная концепция взаимодействия публично-правового и договорного регулирования правоотношений на государственной гражданской службе, их неразрывной связи и взаимной обусловленности, а также выявление роли публичного и отдельных элементов частного права в регулировании государственно-служебных правоотношений на государственной гражданской службе.

Выводы диссертационной работы, могут быть полезны в формировании системы государственной службы с позиций правовых реалий, складывающихся в настоящее время в государстве и перспективных направлений теории и практики российского права.

Практическая значимость. Результаты и выводы диссертационного исследования могут быть использованы в законотворческой и правоприменительной деятельности Российской Федерации и ее субъектов, а также в учебном процессе, включая систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Содержащиеся в диссертации материалы могут быть использованы при разработке лекционных курсов в ВУЗах по конституционному, административному, трудовому праву, а также при подготовке специальных курсов для повышения квалификации гражданских служащих.

Апробация результатов. Диссертация подготовлена в секторе административного права Института государства и права РАН, где проведено

ее обсуждение и рецензирование. Опубликовано 8 научных статей по теме исследования, в том числе монография: «Нормативное и договорное регулирование государственно-служебных правоотношений в Российской Федерации» (2009 г., Уфа; в соавторстве). Диссертант участвовал в вузовских и межвузовских научно-практических конференциях.

Структура работы. Цели и задачи исследования обусловили структуру и содержание диссертации, которая состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных нормативно-правовых актов и научной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во Введении обоснована актуальность темы исследования, проанализирована степень ее научной разработанности, определены цели и задачи, объект и предмет исследования, раскрыта методологическая основа исследования, сформулированы положения, выносимые на защиту, показана научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации, структура работы.

В главе первой – «Теоретико-методологические основы публично-правового и договорного регулирования правоотношений на государственной гражданской службе» – исследуются концептуальные теории правоотношений государственных гражданских служащих; понятие, структура и особенности правоотношений на государственной гражданской службе; определения правового статуса государственных гражданских служащих, правовые и исторические особенности становления и развития договоров в регулировании условий прохождения государственной гражданской службы; соотношение и взаимосвязь публично-правового и договорного регулирования государственно-служебных отношений.

В первом параграфе – *«Правоотношения как вид общественных отношений: сущность и многообразие проявлений»* – рассматривается понятие «правоотношения», особенности отраслевых правоотношений, специфика правоотношений в сфере административного и трудового права, структура правоотношений на государственной гражданской службе.

При этом автор исходит из того, что отраслевые правоотношения обладают как общими признаками, присущими любому правоотношению, и воспринимаемых с общетеоретических позиций юридической науки, так специфическими свойствами, которые обусловлены предметом, методом,

целями, задачами и принципами правового регулирования соответствующей отрасли российского права.

Применительно к теме диссертации анализируются понятие, признаки и свойства административных и трудовых правоотношений в их интегрированном взаимодействии. При этом административные отношения рассматриваются как отношения, урегулированные нормами административного права, складывающиеся в сфере государственного управления и имеют *публично-правовой характер*. Трудовые же отношения определяются, как отношения, возникающие на основе норм трудового законодательства, складывающиеся в сфере регулирования труда и носят, в целом, *договорной характер*.

Анализ отраслевых правоотношений и особенностей государственно-служебных правоотношений дали возможность прийти к определенным теоретическим и практическим выводам.

Во-первых, общетеоретическое понятие правоотношений находит свое отражение в отраслевых правоотношениях, из которых выделяются государственно-служебные правоотношения.

Во-вторых, содержание отраслевых правоотношений обусловлено сферой ее действия, предметом, методом, целями, задачами и принципами правового регулирования соответствующей отрасли права.

В-третьих, имеется потребность в разграничении государственно-служебных правоотношений в военной, правоохранительной службах, и в государственной гражданской службе; в выделении собственно управленческих правоотношений, связанных с внешневластным воздействием субъекта управления на объект управления и внутренних правоотношений, связанных с внутренней организацией деятельности государственных гражданских служащих, таких как распределение обязанностей, утверждение регламента, распорядка дня, проведение совещаний, инструкций и т.п.

В-четвертых, договорное регулирование проявляет себя только в сфере регулирования внутренних государственно-служебных правоотношений, отношений по организации деятельности государственных гражданских служащих, несвязанных с управленческой деятельностью вне госоргана.

В-пятых, основанием договорных правоотношений на государственной гражданской службе является служебный контракт, содержание которого зависит от категории и группы должностей на государственной гражданской службе, занимаемой должности государственной гражданской службе и сфере деятельности государственного органа.

Особое внимание автором уделено отличительным признакам и основным свойствам правоотношений и государственно-служебных связей по осуществлению задач и функций, стоящих перед государством в конкретной сфере управления. Делается вывод о том, что государственно-служебные правоотношения, их структура и реальное содержание в значительной мере зависят от правовой, исторической, политической, экономической и социальной обстановки в обществе, соответствующей роли государства, определяющей цели и задачи, стоящие перед государственной гражданской службой на соответствующем этапе ее развития.

Во-втором параграфе *«Особенности правоотношений на государственной гражданской службе в Российской Федерации»*, диссертант полагает, что государственно-служебные отношения гражданских служащих, как и всякие правоотношения, могут развиваться по своим внутренне самостоятельным направлениям, которые определяются спецификой государственной гражданской службой, особенностями правового положения гражданских служащих, задачами и правовыми возможностями соответствующих государственных структур, а также «теневыми» внеслужебными отношениями.

Отраслевой и комплексный анализ правоотношений, складывающихся на государственной гражданской службе, по мнению автора, дает возможность дифференцировать их по сфере проявления на внешние и внутренние.

При этом **внешние** (собственно *государственно-служебные*) правоотношения государственной гражданской службы характеризуются тем, что они направлены на управленческую деятельность, воздействием субъекта управления на объект управления. Целью этих отношений является управление определенной сферой общественной жизни, которая регламентируется только централизованными нормативными правовыми актами. **Внутренние** правоотношения государственных гражданских служащих складываются и существуют в пределах определенного государственного органа. Они, исходя из общих начал и принципов государственной гражданской службы, конкретизируются Правилами внутреннего служебного распорядка и должностными регламентами, строятся и проявляются между представителем нанимателя (руководителем государственного органа), а через него с государством. Эти отношения определяются в зависимости от занимаемой должности государственной гражданской службы на государственной гражданской службе. Этот вид правоотношения (*служебно-трудовые*), по мнению автора, нельзя относить к государственно-служебным в их классическом понимании, поскольку они не выходят за пределы государственного органа, в котором осуществляется государственная гражданская служба. Их основная цель - организация труда государственных гражданских служащих.

Внутренние отношения можно характеризовать как служебно-трудовые отношения, а если быть более точным, трудовыми отношениями, поскольку они регулируют труд гражданских служащих: устанавливают ограничения и запреты на государственной гражданской службе; регулируют служебное время и время отдыха гражданских служащих; регламентируют особенности

оплаты труда (денежного содержания), основания заключения, изменения и прекращения служебного контракта.

Внешние правоотношения государственных гражданских служащих связаны с управленческим воздействием субъекта управления на объект управления, находящихся вне пределов государственного органа, но в непосредственном или косвенном воздействии государственных гражданских служащих.

Предлагаемое в диссертации обоснование и выводы о структуре и дифференциации правоотношений на внешние и внутренние применительно к государственной гражданской службе дает возможность отнести внешние государственно-служебные правоотношения к административным или, как чаще их называют в настоящее время, служебным отношениям, внутренние к трудовым отношениям.

Наименование рассматриваемых правоотношений, которые в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» обозначены как «государственно-служебные отношения», не противоречит рассматриваемой модели, так как законодатель со всей очевидностью имел в виду именно внешние служебные отношения (службу), которая проявляет себя по отношению к внешним субъектам (юридическим и физическим лицам). Именно эти отношения (не их форма или внутреннее содержание) представляет интерес для государства и общества. Однако в целях реализации государственной гражданской службы лица, ее осуществляющие, т.е. государственные гражданские служащие, должны быть наделены соответствующими правами и обязанностями, нести определенные ограничения и запреты, а также юридическую ответственность. Эти общие права и обязанности, а также специальные права и обязанности составляющие основу его правового статуса гражданского служащего закреплены в специальном законодательстве, основу которого составляют Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» (2003 г.)

и Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (2004 г.).

Если Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» регулирует основы государственной службы и одновременно предусматривает требования, предъявляемые к лицам ее осуществляющим, то Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» полностью, за некоторым исключением, посвящен регулированию правового положения лиц, осуществляющих государственную гражданскую службу, т.е. правовому статусу гражданских служащих.

В связи с тем, что в Федеральном законе № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в целом отсутствует задача создания эффективной, прозрачной, не допускающей коррупции, нацеленной на обслуживание граждан России с использованием новейших информационных технологий, предусмотренных федеральными целевыми программами «Электронная Россия» и «Электронное Правительство» есть объективная потребность в принятии федерального закона «О правовом статусе государственных гражданских служащих», в котором будет предусмотрена вся палитра прав, обязанностей, ограничений, запретов, способов защиты государственного гражданского служащего от неправомерных вмешательств в его служебную деятельность, условия прохождения, финансового, материального, пенсионного обеспечения, достойной оценки деятельности по заслугам перед обществом, гражданами и юридической ответственности за правонарушения.

Во втором параграфе – *«Исторические предпосылки становления правового регулирования государственной гражданской службы»* рассматривается генезис становления и развития правового регулирования государственной гражданской службы, особенности государственно-служебных правоотношений, которые обусловлены уровнем развития

государства (исторической, политической, экономической и социальной обстановкой в обществе).

Диссертант отмечает, что в условиях становления государственной гражданской службы и тоталитарного государственного (в советский период – партийно-государственного) управления, жесткого вертикального построения государственной исполнительной власти, договорное регулирование условий прохождения государственной гражданской службы объективно ограничены и чаще всего не возможны.

В условиях стабильной обстановки в стране, демократизации государственной власти, «смягчения» государственно-властного воздействия на общество, осуществляемого через государственную гражданскую службу, поиска новых путей и форм управления, максимального приближения государственной гражданской службы к широким слоям населения, открытости государственной гражданской службы, ее гуманизации, установления новых форм и методов осуществления управленческих функций, становится возможным развитие договорного регулирования государственной гражданской службы.

По мнению автора, договорное регулирование прохождения государственной гражданской службы на основе служебного контракта, как и любое регулирование договорных отношений и условий осуществления правовых связей на основе соглашения, следует выделять три определяющие стадии развития государственной гражданской службы, две из которых нашли отражение в современном законодательстве о государственной гражданской службе, а третья – находится на стадии развития. На первой стадии формируются основы договорных отношений, происходит активное межотраслевое применение существующих договоров, поиск или создание новых форм договорных отношений. На второй стадии возникает необходимость законодательного закрепления договорного регулирования условий прохождения государственной гражданской службы. На этой стадии

создается развитая нормативная база (система нормативных правовых актов), которая конкретизирует содержание, форму, структуру и виды договоров на государственной гражданской службе. В настоящее время такие договоры на государственной гражданской службе получили название служебные контракты. На этой стадии производится постоянная корреляция договорных начал, разрабатываются и внедряются примерные и типовые формы договоров и соответственно служебного контракта. Для третьей стадии характерно внесение корректив, которые направлены либо на усиление роли договорного регулирования, в нашем случае служебного контракта, либо постепенный отказ и «сворачивание» договорного регулирования правовых связей. Примером тому может служить, по нашему мнению, Договора Российской Федерации и ее субъектов о разграничении предметов ведения и взаимного делегирования полномочий, как конституционно-правовые договоры.

Если проследить названные стадии регулирования правового положения (статуса) гражданских служащих, то на первоначальном этапе своего развития договорное регулирование условий осуществления государственной гражданской службы возникает в виде несовершенной формы и поиска адекватных форм регулирования государственно-служебных правоотношений. В частности, подтверждением этому может служить Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» (1995 г.), в котором хотя и предусматривалась необходимость заключения трудового договора с государственными служащими, как правовое основание поступления на государственную службу, но полностью отсутствовал механизм его реализации, не было урегулировано содержание, структура, порядок заключения, изменения и прекращения договора с лицами, поступающими на государственную службу. На данной стадии развития государственной службы, как правового института договорное регулирование характеризуется формальным характером, остается в «тени», не играет какой-либо

существенной роли и чаще всего редко применяется государственными структурами (должностными лицами), призванными заключать соответствующие договоры.

На второй стадии развития, которая имеет место, по мнению автора, в настоящее время на государственной гражданской службе Российской Федерации, договорное регулирование приобретает четко выраженные черты и характеризуется целым рядом признаков отдельно выделенных в работе.

Автор диссертации исходит из того, что государственные гражданские служащие в процессе выполнения государственной службы вступают в многообразные правовые отношения, которые носят сложный межотраслевой характер и реализуются на основе различных отраслей права (конституционном, административном, гражданском, трудовом и др.).

Во второй главе – **«Регулирование условий прохождения государственной гражданской службы на основе договора»** рассматривается становление, развитие и роль договорного регулирования условий прохождения государственной гражданской службы; значение и особенности служебного контракта как основного вида договорного регулирования государственной гражданской службы; современное состояние и возможные перспективы (варианты) развития публично-правового и договорного регулирования условий прохождения государственной гражданской службы (государственно-служебных правоотношений).

Анализируя соотношение централизованного публично-правового регулирования правового статуса государственных гражданских служащих, в диссертации освещается роль федеральных, региональных и нормативных правовых актов (актов государственных органов) в конкретизации правового положения государственных гражданских служащих; исследуются значение, содержание, форма, стороны и виды служебного контракта.

В первом параграфе – *«Базовые механизмы договорного регулирования государственной гражданской службы»* исследуется значение трудового

договора на государственной службе, основные требования к которому были предусмотрены Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» (1995 г.), рассматриваются свойства трудового договора, его признаки, содержание, преимущества и недостатки при применении на государственной службе. Это первый этап попытки внедрить договорное регулирование на государственной гражданской службе, взятый (привнесенный) из трудового права, как наиболее близкой по своему содержанию отрасли права. Служба - разновидность труда, рассматривается объективное влияние трудового права на регулирование государственной службы и формирование законодательства о государственной службе, а также регламентацию правового статуса государственных служащих.

Во втором параграфе – *«Значение и особенности служебного контракта в договорном регулировании государственной гражданской службы»* рассматривается понятие служебного контракта, его соотношение с иными видами договоров, значение Примерной формы служебного контракта. Хотя служебный контракт является «прототипом» трудового договора, детально разработанного в трудовом праве, тем не менее, служебный контракт имеет ряд особенностей, которые, по мнению автора, проявляются в следующем:

- заключение служебного контракта при поступлении на гражданскую службу является обязательным как для представителя нанимателя, так и для каждого гражданина, поступающего на гражданскую службу. Организационные меры по обеспечению процедуры заключения служебного контракта и юридическая ответственность за правильность его заключения или его отсутствие возлагается на руководителя государственного органа (представителя нанимателя);

- служебный контракт является актом применения законодательства о гражданской службе, на основе которого устанавливается юридический факт

поступления на гражданскую службу - регламентируется права и обязанности представителя нанимателя (руководителя государственного органа) и гражданского служащего;

- служебный контракт подтверждает добровольное поступление на гражданскую службу и ее последующее осуществление. Исключение из этого общего правила составляют два случая. Первый - принятие на гражданскую службу выпускника Вуза, который в соответствии со специальным договором должен пройти гражданскую службу в течение определенного срока, установленного соглашением сторон. Можно предположить, что добровольность поступления на гражданскую службу определяется заключением договора о профессиональной подготовке молодого специалиста в учебном заведении. Однако такое предположение базируется на ранее существовавшем «советском» подходе, обязывающем молодого специалиста «отрабатывать три года по распределению». Второй случай – перевод гражданского служащего на другую должность по служебной необходимости, в частности, для замещения временно отсутствующего гражданского служащего (ст.30 Федерального закона о гражданской службе);

- служебный контракт является разновидностью (формой) договорных отношений, т.е. предусматривает установление основных условий гражданской службы на основе добровольного соглашения, в котором стороны являются равноправными субъектами реализации права на гражданскую службу. Определяющее значение в этом договорном процессе принадлежит руководителю государственного органа, а также императивным нормам законодательства о гражданской службе;

- через служебный контракт происходит трансформация общих нормативных положений законодательства о гражданской службе в индивидуально-конкретные условия прохождения гражданской службы. При этом решается задача преодоления коллизии между централизованным публично-правовым регулированием гражданской службы и конкретными

персонифицированными условиями правового статуса гражданского служащего;

- содержанием служебного контракта являются права, обязанности и ответственность сторон (руководителя государственного органа и гражданина, поступающего на гражданскую службу), которые определяются замещаемой должностью и должностным регламентом;

- исходным требованием, предъявляемым к содержанию служебного контракта, является требование о том, что на его основе нельзя ухудшать условия прохождения гражданской службы и ущемлять права гражданского служащего, установленные законодательством о гражданской службе Российской Федерации, т.е. приоритет отдается публично-правовому регулированию государственной гражданской службы, ибо такая служба прежде всего, это служение государству.

Федеральный закон о государственной гражданской службе (ч.1 ст. 26) говорит о том, что «служебный контракт заключается на основе акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы». Из этого неизбежно следует, что акт государственного органа о назначении на должность гражданской службы предшествует заключению служебного контракта. Отсюда возникает закономерная последовательность, в соответствии с которой заключение служебного контракта осуществляется после издания приказа о назначении гражданина на должность гражданской службы, т.е. после принятия на государственную гражданскую службу. Хотя данный порядок первичного издания приказа руководителя государственного органа о назначении гражданина на должность государственной гражданской службы и последующего за ним заключения служебного контракта по юридическому закреплению взаимных прав, обязанностей и ответственности сторон не стыкуется с установленными ст. 68 Трудового кодекса Российской Федерации порядком заключения трудового договора. Прием гражданина (работника) на работу и назначение его на конкретную должность

осуществляется приказом руководителя органа управления работодателя, изданном на основании заключенного между работодателем и работником трудового договора.

В отличие от заключения трудового договора между работодателем и работником в сфере осуществления трудовой деятельности, законодатель совершенно правильно определил порядок совершения последовательных юридических действий по заключению служебного контракта, связанных с осуществлением государственно-управленческих действий государственными гражданскими служащими. В данном случае именно государственный орган выступает нанимателем государственного гражданского служащего и устанавливает последовательность совершения юридических действий по найму работников – государственных гражданских служащих.

Акт управления (приказ руководителя о назначении гражданина на государственную гражданскую должность) дает юридическую основу заключения служебного контракта, определения правового положения сторон.

Во всех договорных отношениях, регулирующих условия труда, договор заключает непосредственно наниматель (работодатель), а представитель выступает лишь в интересах и (или) от имени нанимателя. Нанимателем на гражданской службе является государство, т.е. Российская Федерация или субъект Российской Федерации. Так как правовые условия прохождения государственной службы определяет государство и обеспечивает ее финансирование за счет бюджетных средств (за счет казны), то в понятии служебного контракта, который дается в ст. 23 Федерального закона №78-ФЗ, следует, по мнению автора, непосредственно указать самого нанимателя. Это связано с тем, что все позитивные, так негативные проявления государственной гражданской службы для гражданского служащего несет государство (Российская Федерация или субъект

Российской Федерации). Представитель нанимателя (руководитель государственного органа) является лишь проводником, как справедливо указано в законе, – «представителем» и непосредственной, прежде всего личной и имущественной ответственности, перед гражданским служащим не несет. Такую ответственность руководитель государственного руководителя несет перед государством, а государство в свою очередь перед гражданским служащим. Разумеется, государство через специальные государственные структуры (контролирующие и правообеспечивающие) может привлечь представителя нанимателя (руководителя государственного органа) к юридической ответственности.

В третьем параграфе - *«Современное состояние и перспективы развития договорного регулирования государственной гражданской службы»* рассматриваются возможности развития публично- правового и договорного регулирования государственно-служебных правоотношений, перспективы и границы договорного регулирования государственной гражданской службы.

При этом за исходную сравнительную основу берется трудовое законодательство, в соответствии с которым в договорном регулировании трудовых правоотношений и, прежде всего, особенностях заключения, изменения и прекращения трудового договора в настоящее время произошли существенные изменения, предусмотренные Федеральным законом от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации".

Диссертант полагает, что договорное регулирование государственно-служебных отношений на основе служебного контракта также будет динамично развиваться. Оно, по мнению автора, может взять лучшее, что

имеет место в трудовом праве. Вместе с тем «опережение» договорного регулирования на государственной гражданской службе может встретить серьезные трудности, из-за того, что служебное право находится на стадии становления и развития, отсутствует необходимый опыт для детальной проработки и принятия соответствующих нормативно-правовых актов в этой сфере, а также разобщенность концептуальных подходов в оценке соотношения публично-правового и договорного регулирования государственной гражданской службы.

Развитие государственной гражданской службы показывает, что договорное регулирование как того стоило и ожидать встречает немало противников не только со стороны «практиков», т.е. руководителей государственных структур (представителей нанимателя), которые «не спешат» заключать служебные контракты, но и среди некоторых ученых-правоведов, которые дают отрицательные оценки служебному контракту.

В **Заключение** диссертации подводятся итоги проведенного исследования, формулируются общие теоретические выводы, определяются направления дальнейшего изучения проблем (правоотношений, договорного регулирования) государственной гражданской службы в Российской Федерации.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях автора:

I. Монографии:

1. Галимов Р.Р. Нормативное и договорное регулирование государственно-служебных правоотношений в Российской Федерации: моногр. // В.В. Гайдук, Р.Р. Галимов. – Уфа: ДизайнПолиграфСервис, 2009. – 104 с. – 5,92 п.л. (авторский объем – 3, 85 п.л.)

II. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

2. Галимов Р.Р. Регулирование правоотношений на государственной гражданской службе Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. – 2011. – № 7 (38). – С. 126–130. – 0,6 п.л.

III. Публикации в сборниках материалов научных конференций:

3. Галимов Р.Р. Нормативно-правовое и договорное регулирование государственной гражданской службы в субъектах Российской Федерации // Конституционно-правовое развитие субъектов Российской Федерации: проблемы и перспективы: : сб. науч. ст. респ. науч.-практ. конф., Уфа, 15 апр. 2008 г. – Уфа, 2009. – С. 114–123. – 0,6 п. л.

4. Галимов Р.Р. К вопросу о соотношении конституционных, административных и государственно-служебных правоотношений в федеративном государстве // Актуальные вопросы развития юридической науки и практики в современных условиях : материалы международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию ГОУ ВПО «Башкирский государственный университет» и 60-летию высшего юридического образования в Республике Башкортостан. Часть 5. – Уфа: РИО БашГУ, 2009, – С. 88-97. – 0,5 п. л.

5. Галимов Р.Р. К вопросу о роли трудового права в регулировании государственно-служебных правоотношений // Актуальные направления конституционного, административного и муниципального права: сб. науч. ст. респ. науч.-практ. конф., 26 нояб. 2008 г. – Уфа, 2009. – С. 72–82. – 0,6 п. л.

6. Галимов Р.Р. Структура и особенности правоотношений на государственной гражданской службе Российской Федерации // Актуальные проблемы правоприменительной деятельности: теория и практика: материалы республиканской научно-практической конференции, посвященной Году Республики Башкортостан и 15-летию юридического факультета Стерлитамакского филиала ГОУ ВПО «БашГУ», 15 окт. 2010 г., - В 2-х томах. – Т. 2 / Отв. ред. Н.А.Шергенг. – Стерлитамак: РИО СФ БашГУ, 2010. – С. 108 - 114. – 0,4 п.л.

Заказ № 31-Р/09/2011 Подписано в печать 08.09.2011 Тираж 100 экз. Усл. п.л. 1,5



ООО "Цифровичок", тел. (495) 649-83-30
www.cfr.ru ; e-mail: info@cfr.ru