

УДК 342.5

**Д. Б. Миннигулова**

доктор юридических наук, доцент  
Башкирская академия государственной службы и управления  
при Главе Республики Башкортостан,  
кафедра предпринимательского и финансового права  
ул. Заки Валиди, 40, Уфа, 450000, Россия

## СТРУКТУРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-СЛУЖЕБНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ И РОЛЬ ТРУДОВОГО ПРАВА В ИХ РЕГУЛИРОВАНИИ (ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

В статье исследуются структурные особенности государственно-служебных правоотношений государственных гражданских служащих и определяется роль трудового права в их регулировании.

**Ключевые слова:** государственно-служебные правоотношения, государственные гражданские служащие, трудовое право.

**Постановка проблемы.** Государственная служба и ее ведущая часть — государственная гражданская служба (далее — гражданская служба) имеют определяющее значение в выполнении целей, задач и функций государства, в осуществлении государственного управления всеми сферами общественных отношений. Реальный и отлаженный механизм функционирования гражданской службы зависит от наделения государственных гражданских служащих (далее — гражданские служащие) определенным комплексом прав, обязанностей и юридической ответственности, образующим их правовой статус.

В настоящее время происходит постоянное накопление и существенное обновление нормативного материала, регулирующего гражданскую службу, центральное и определяющее место в котором принадлежит изменению правового статуса гражданских служащих. Являясь видом государственной службы, служба гражданских служащих осуществляется во всех ветвях государственной власти — законодательной, исполнительной и судебной. В связи с этим существует необходимость всестороннего исследования правового положения гражданских служащих, рассмотрения сложных правовых связей, которые возникают на гражданской службе.

Специфика служебного права и его основной части — права государственной гражданской службы, в отличие от других частей права государственной службы (правоохранительной и военной), проявляется в наметившейся тенденции появления частнопроводных элементов в регламентации гражданской службы, которые коренным образом изменяют подход к правовому статусу гражданских служащих. Сложность исследования прав, обязанностей и юридической ответственности гражданских служащих обусловлена, с одной стороны, их публичными свойствами и становлением

частноправовых свойств государственно-служебных отношений, которые на гражданской службе в большей своей части регулируются на комплексной основе, а также на основе субсидиарного применения норм различных отраслей российского права (государственного, административного, трудового, гражданского, финансового) — с другой.

Особенности служебно-правовых отношений гражданских служащих обуславливают необходимость выявления роли различных отраслей российского права в регулировании гражданской службы, влияние их на динамику развития, изменения, совершенствования прав и обязанностей гражданских служащих, возможности субсидиарного применения норм смежных отраслей права. Другая особенность темы исследования связана с необходимостью системного учета и рассмотрения различных концептуальных подходов к регулированию административно-правового статуса гражданских служащих.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Длительное время сохраняется неоправданное «противостояние» между административно-правовой моделью регулирования гражданской службы, отстаиваемой подавляющим большинством административистов (Б. Н. Габричидзе, А. А. Гришковец, Л. М. Колодкин, А. М. Кононов, Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. А. Старостин, Ю. Н. Стариков, С. Е. Чаннов и др.), и трудово-правовой моделью служебной деятельности гражданских служащих (А. В. Гусев, А. М. Куренной, С. П. Маврин, А. Ф. Нуртдинова, Ю. П. Орловский, Е. Б. Хохлов, Л. А. Чиканова и др.). Научное осмысление этих двух основных моделей регулирования гражданской службы и позитивные предложения по их реализации во многом способствуют адекватному выбору направлений (стратегии) правового регулирования гражданской службы. Научные выводы в этом направлении позволят сформулировать предложения, сделать обоснованные прогнозы, определить перспективы развития и систематизации нормативной основы служебной деятельности гражданских служащих.

**Постановка задания.** Целью данного исследования является выявление структурных особенностей государственно-служебных правоотношений государственных гражданских служащих и определение роли трудового права в их регулировании (по законодательству Российской Федерации).

**Изложение основного материала.** В теории права даются различные определения правоотношений, основными из которых являются следующие: 1) правоотношения есть возникающая на основе норм права правовая связь между лицами, характеризующаяся наличием субъективных прав и обязанностей и поддерживаемая принудительной силой государства [1, с. 45–46] (С. С. Алексеев); 2) правоотношения — это общественные отношения, урегулированные правом [6, с. 512] (Н. И. Матузов, А. В. Малько); 3) правоотношение — это индивидуализированная правовая связь между субъектами, которые взаимодействуют друг с другом. Более убедительным, на наш взгляд, является первое определение, получившее признание в отраслевых юридических науках, в том числе в теории административного права (Л. М. Колодкин, А. М. Кононов, Ю. И. Мигачев, Л. Л. По-

пов, С. А. Старостин, М. С. Студеникина, М. Е. Труфанов, В. Ю. Ухов, В. И. Фадеев и др.).

Свои особенности имеют административно-правовые отношения. Их основными отличиями, по мнению С. А. Старостина, являются: во-первых, они представляют собой разновидность социальных отношений, урегулированных нормами административного права, участники которых обладают взаимными правами и обязанностями и реализуют их для удовлетворения своих потребностей и интересов в особом порядке, гарантированном и охраняемом государством. Административно-правовые отношения возникают преимущественно в связи с исполнением органами исполнительной власти своих функций в сфере государственного управления; во-вторых, административно-правовые отношения возникают, изменяются и прекращаются в сфере государственного управления, границы которого определяются сферой полномочий Правительства России — органа, возглавляющего единую систему исполнительной власти в Российской Федерации; в-третьих, административно-правовые отношения возможны в сфере иных правоотношений — финансовых, трудовых и др.; в-четвертых, административные правоотношения, как правило, возникают между органом, наделенным государственно-властными полномочиями (чаще всего органом исполнительной власти), и другой стороной, которая таковых полномочий не имеет. При этом всегда присутствуют две стороны: лицо, которое обладает властными полномочиями (управомоченное лицо), и лицо, которое несет соответствующие обязанности (обязанное лицо); в-пятых, административно-правовые отношения всегда являются результатом волеизъявления одной из сторон. При этом всегда налицо преобладание воли управляющего над волей управляемого; в-шестых, административно-правовое отношение имеет сложную внутреннюю структуру (основными составляющими элементами являются: его содержание — совокупность субъективных прав и обязанностей; субъекты права — его участники; объекты правоотношения); в-седьмых, административно-правовые отношения носят регулирующий характер, именно они формируют волю субъектов правоотношения для установления правил поведения обеих сторон; в-восьмых, административно-правовые отношения регулируют не только организацию работы системы органов исполнительной власти, но и отношения вне этой системы; в-девятых, административно-правовые отношения возникают по инициативе любой из сторон: органов исполнительной власти и граждан (должностных лиц, юридических лиц); в-десятых, административно-правовые отношения в некоторых случаях предполагают споры сторон [2, с. 36].

Приемлемые в своей основе названные признаки административно-правовых отношений требуют определенного уточнения. Первый признак (разновидность социальных отношений) свойственен любым правоотношениям, т. к. любые участники правоотношений обладают взаимными правами и обязанностями, которые гарантируются государством. Утверждение о том, что административно-правовые отношения возникают преимущественно в связи с исполнением органами исполнительной власти своих функций

в сфере государственного управления, оставляет за пределами внимания гражданскую службу в иных ветвях власти (законодательной и судебной). Административно-правовые отношения возникают не только в сфере государственного управления и в деятельности исполнительных органов, но и в иных государственных органах, осуществляющих государственную власть. Второй признак (сфера полномочий Правительства России) не охватывает управленческую деятельность Президента Российской Федерации и его административного аппарата. Сложная структура (шестой признак) свойственна не только административно-правовым отношениям. Совокупность субъективных прав и обязанностей, субъекты права и объекты присущи всем правоотношениям. Не отличает специфику административно-правовых отношений седьмой признак (их регулирующее свойство). Таким свойством обладают гражданско-правовые, трудовые, семейные и другие правоотношения, которые также формируют волю субъектов правоотношения для установления правил поведения обеих сторон. Не существует, по нашему мнению, правоотношений (десятый признак), в которых исключаются споры сторон. Таким образом, не все предложенные признаки можно отнести исключительно к административно-правовым отношениям. Тем не менее они в целом свойственны служебной деятельности гражданских служащих.

При прохождении гражданской службы гражданские служащие вступают в правоотношения, которые обладают комплексными свойствами, поскольку базируются на применении норм различных отраслей законодательства. Основными из них являются конституционное, административное и трудовое законодательство. Отдельные нормативные положения гражданской службы опираются на нормы гражданского, семейного, налогового права (законодательства) и некоторых других отраслей права (законодательства). Это означает, что правоотношения, в которые вступают гражданские служащие, можно рассматривать в различных правовых плоскостях.

В юридической литературе, исследующей правоотношения, возникающие на гражданской службе, предлагаются различные концепции характеристики понятия государственно-служебных отношений гражданских служащих. Основными из них являются государственно-правовая (конституционная), служебная (административная), служебно-трудовая и трудовая теории. Многообразие концептуальных подходов к характеристике правоотношений, возникающих на гражданской службе, отражает особенности административно-правового статуса гражданских служащих, регулирование которого связано с тем, что законодательство о гражданской службе находится на активной стадии становления. «В современных условиях, — пишет Р. Д. Курбанов, — законодательство о государственной гражданской службе можно определить как систему, находящуюся в стадии формирования и развития, идет поиск наиболее рациональных форм взаимодействия различных государственных органов, формируется новая модель государственно-служебных отношений» [5, с. 18]. Автор не раскрывает сути новой модели государственно-служебных отношений, но в науке

представлены две основные модели регулирования гражданской службы: административно-правовая и трудовая.

*Конституционное направление* основывается на нормативных положениях Конституции России, конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации. С точки зрения правового статуса гражданских служащих, в Конституции России следует выделить две группы норм, одни из которых непосредственно регулируют специфику правоотношений государственных служащих, другие распространяются на государственных служащих как граждан Российской Федерации, обладающих общими конституционными правами человека и гражданина. *К первой группе* конституционных норм относятся: ст. 10 Конституции России, согласно которой «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную». Статья 11 Основного закона Российской Федерации определяет носителей государственной власти, которую осуществляют Президент России, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации, российские суды. Статья 15 Конституции России, предусматривающая обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц соблюдать законы, получила свое развитие в служебном законодательстве. В частности, п. 1 ч. 1 ст. 15 Федерального закона о гражданской службе устанавливает обязанность гражданских служащих «соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение». Статья 32 Конституции Российской Федерации устанавливает равный доступ к государственной службе всех граждан Российской Федерации. Применительно к гражданской службе это требование нашло отражение в ст. 21 Федерального закона о гражданской службе, которая предусматривает равное право поступления на гражданскую службу. Большое значение имеет ст. 53 Конституции России, которая предусматривает право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

*Ко второй группе* следует отнести нормы, предусмотренные главой 2 Конституции России «Права и свободы человека и гражданина». Основными из них являются: ст. 19, устанавливающая равенство всех перед законом и судом; ст. 22, определяющая право на свободу и личную неприкосновенность; ст. 23, устанавливающая конституционное право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Эти положения констатируются в служебном законодательстве.

При поступлении на государственную службу государственные служащие ограничиваются в некоторых общегражданских конституционных правах. В частности, предусмотрены ограничения и запреты, связанные с видовым отличием государственной службы. Применительно к граждан-

скої службі вони передбачені ст. 16 і ст. 17 Федерального закону о гражданской службі. Но не со всіма запертами, установленними законодательством о гражданской службі, можно согласиться. Так, вызывает сомнение запрет допускать «...публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности (п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона о гражданской службі). Не совсем ясно, какую позитивную (организационную и политическую) роль предназначен выполнять этот запрет. По нашему мнению, при отсутствии указанного запрета большинство гражданских служащих вряд ли воспользуется правом на свободу слова. Вызывает сомнение запрет «принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями» (п. 11 ч. 1 ст. 17 Федерального закона о гражданской службі). Если гражданский служащий надлежащим образом выполняет свои служебные обязанности, то принятие наград, почетных и специальных званий иностранного государства нельзя ставить в зависимость от усмотрения представителя нанимателя. В связи с этим запреты, установленные п. 10 (ограничение свободы слова) и п. 11 (разрешительное принятие наград), на наш взгляд, со временем будут исключены, при условии дальнейшей либерализации законодательства о государственной службі.

*Административно-правовое направление* характеризует систему и организацию деятельности исполнительных органов государственной власти, предусматривает отношения власти и подчинения (субординации), где преобладающее значение имеет правовой статус государственных, в том числе гражданских, служащих как лиц, наделенных властными функциями, правовые отношения с которыми возникают на основе норм административного права. Акцент на административно-правовом статусе государственных служащих как лиц, наделенных государственной властью, преобладает в некоторых исследовательских работах (К. С. Бельский, Д. Н. Бахрах, А. А. Гришковец, Л. Л. Попов, В. В. Лазарев, Ю. Н. Стариков, С. А. Старостин, С. Е. Чаннов и др.). На основе традиционной административно-правовой модели утверждается, что «государственная служба в целом и все ее разновидности не только могут, но и, в первую очередь, должны исследоваться именно в рамках административного права, т. к. нормы данной отрасли уже сейчас преобладают при регулировании отношений на государственной службі» [3, с. 36]. Реформированное новое служебное законодательство не восприняло такой подход к регулированию гражданской службы. Служебный контракт стал обязательным условием для поступления на гражданскую службу, а также изменения условий ее прохождения.



Недостаток изложенной концепции состоит в том, что правовые связи государственных служащих рассматриваются упрощенно — в виде вертикального построения государственно-служебных отношений: по нисходящей — министр, начальник отдела, служащий, гражданин. Однако на каждом уровне возникают свои особенности, специфические, отличающиеся друг от друга правоотношения, которые обладают как административными, так и иными признаками и свойствами. При этом не учитывается, что не все гражданские служащие являются носителями публичной власти. Должности гражданской службы, которые замещают гражданские служащие, характеризуются не равнозначными свойствами и не каждый гражданский служащий наделяется властными полномочиями или осуществляет властные функции соответствующего государственного органа.

*Служебно-правовая характеристика* правового статуса государственных служащих рассматривает гражданских служащих не только как чиновников, наделенных государственной властью, но и как особую категорию работников, обладающих определенными служебными правами и обязанностями. Главный акцент в этом направлении делается на социально-политической роли государственных служащих как чиновников, осуществляющих функции государственного управления соответствующими сферами общественной жизни (Ю. Н. Стариков и др.). Такая характеристика тесно связана, а в отдельных случаях полностью совпадает, с административным регулированием государственной службы. Основное внимание в ней сосредоточивается на отношениях соподчиненности государственных служащих и полномочиях органов исполнительной власти. При таком подходе «выдвигается принципиально новая идея о выделении особого массива правовых норм, регулирующих государственно-служебные отношения, в отдельную отрасль или подотрасль права, которая имеет свое содержание, предмет и методы» [8]. Такой отраслью (подотраслью) является служебное право, основополагающим понятием которого должно стать государственно-служебное правоотношение, под которым понимается государственно-правовое отношение службы и верности государственного (муниципального) служащего, поступающего на службу.

Сложность анализа государственной службы состоит в том, что она опирается на различные самостоятельные отрасли права, которые имеют свой предмет и метод правового регулирования. В связи с этим обоснованно утверждается, что развитие нормативно-правовой базы государственной службы делает особенно важным введение новых комплексных отраслей права и (или) законодательства. Большое значение при этом имеет наметившаяся интеграция норм конституционного, административного и трудового права в комплекс норм служебного права.

*Служебно-трудовая концепция* административно-правового статуса государственных, в том числе гражданских, служащих, получившая сравнительно широкое развитие, решающее значение придает правовому положению государственных (в том числе гражданских) служащих не только как лиц, выполняющих государственную (в том числе гражданскую) службу на основе конкретных служебных обязанностей, но и их объективную связь

с трудовой деятельностью. В данном случае обоснованно обращается внимание на сложный характер правовых связей государственных служащих, которые, с одной стороны, выполняют властно-управленческие функции (государственные служащие выступают здесь как чиновники), с другой стороны — являются лицами наемного труда, т. е. выполняют определенный вид трудовой деятельности (трудовую функцию) и рассматриваются как работники наемного труда.

В научной литературе утверждается, что в настоящее время в мире сосуществуют две тенденции в развитии государственной службы как государственно-правового института. Одна связана с подчеркнутым публично-правовым статусом государственной службы, обособлением государственных служащих от других категорий работников наемного (несамостоятельного) труда. Другая тенденция, особо проявившаяся в последние 60 лет в развитых странах с рыночной экономикой, заключается, напротив, в распространении на государственных служащих норм и гарантий, содержащихся в трудовом праве (законодательстве), в усилении коллективно-договорного начала, в отказе от принципа одностороннего установления условий труда государством, в признании его обычным работодателем, а отношений по осуществлению государственными служащими профессиональной деятельности на государственной службе — трудовыми отношениями, отношениями найма [7, с. 7].

В структуре общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования государственной службы, А. В. Гусев предлагает выделять две основные группы: служебные и организационные. В свою очередь служебные отношения подразделяются на три вида: государственно-служебные, служебные трудовые и служебные социальные. Государственно-служебное правоотношение предлагается понимать в качестве относительно стабильной публично-правовой связи-состояния между государством (государственным нанимателем) и гражданином, реализовавшим конституционное право равного доступа к государственной службе и состоящим на государственной службе. Возникая на основе акта назначения на должность (значение которого заключается в допуске гражданина, отвечающего законодательно установленным требованиям, к государственной службе), государственно-служебное правоотношение продолжает существовать на протяжении всей последующей служебной карьеры, независимо от вида и места прохождения службы, занимаемой должности, присвоенного классного чина или звания, нахождения в кадровом резерве, приостановления службы и т. п.

Служебно-трудовое правоотношение, по мнению А. В. Гусева, представляет собой разновидность отношений по поводу использования наемного труда, оно возникает на основе сложного юридического состава, элементами которого являются конкурс на замещение вакантной должности или на включение в кадровый резерв, назначение на должность и заключение служебного контракта. Служебно-трудовое отношение складывается между гражданским служащим и уполномоченным государством должностным лицом (представителем нанимателя) в связи с поступлением гражда-



нина на службу, по поводу определения (изменения) условий служебного контракта и прохождения службы, а также в связи с расторжением служебного контракта и увольнением со службы. В сравнении с государственно-служебным, служебное трудовое правоотношение более мобильно, поскольку каждый раз возникает вновь, изменяется или прекращается с заключением, изменением либо прекращением служебного контракта. Социально-служебное правоотношение — вид социально-распределительных правоотношений, возникающих по поводу предоставления гражданским служащим и членам их семей жилищно-бытового и медицинского обслуживания, санаторно-курортного лечения, пенсионного обеспечения, выплат по обязательному социальному страхованию, обязательному государственному страхованию на случай причинения вреда здоровью и имуществу служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей и других социальных гарантий [7, с. 8].

Предложенная типология правоотношений на государственной, в том числе гражданской, службе, нам представляется несколько усложненной: во-первых, не учитывается, что, к примеру, Федеральный закон о гражданской службе называет только один вид правоотношений (государственно-служебные отношения); во-вторых, объединение служебных и трудовых отношений в одно целое является элементом административной модели построения отношений на гражданской службе, которая не разделяет названные отношения на два вида совершенно самостоятельных отношений на гражданской службе; в-третьих, любые общественные отношения, в том числе правоотношения на гражданской службе, являются, в широком смысле, социальными отношениями.

Правовые отношения гражданских служащих действительно носят сложный, комплексный и многоотраслевой характер. Однако недостаточно обоснованно, как с теоретической, так и с практической точки зрения, объединять в единое целое служебные и трудовые отношения и называть их служебно-трудовыми отношениями. В действительности это два разных вида правоотношений, которые характеризуют различную направленность деятельности гражданского служащего, его различные правовые связи. Служебные (административно-правовые) отношения проявляются в связи с осуществлением гражданской службы. Они возникают между гражданскими служащими и внешними субъектами (юридическими и физическими лицами). Трудовые отношения существуют между представителем нанимателя и гражданским служащим, а также между гражданскими служащими различных категорий в пределах данного государственного органа. Эти отношения характеризуются юридическим равенством сторон (свободой возникновения и прекращения). Одна сторона в них является работодателем (государственный орган, государство), а другая — наемным работником, осуществляющим трудовую функцию на определенной должности гражданской службы. Объединять эти два самостоятельных правоотношения, как это нередко делается в литературе, представляется объективно невозможным. Во-первых, рассматриваемые отношения регулируются различными отраслями права (административным и трудовым правом); во-вторых, они

проявляються в різних правових зв'язках (административних — проходження громадянської служби; трудових — здійснення визначеної трудової функції); в-третьєх, і це головне, не враховується сфера проявлення служби. Правові зв'язки громадянських служачих по відношенню до зовнішнім суб'єктам (наприклад, громадянам або юридическим особам) — це административні відносини, які знаходяться в сфері регулювання службового права, а по відношенню до представителю наймача (керівнику державного органу) — це типові трудові відносини, в яких активно можуть застосовуватися норми законодавства про працю.

Трудова характеристика правоотношень, виникаючих на громадянській службі, зосереджена на правових зв'язках громадянських служачих як осіб, виступаючих в якості працівників наймача, т. є. осіб, найнятих для здійснення громадянської служби. Службова і трудова діяльність в даному випадку розглядається як тотожні проявлення одного інтегрованого виду правоотношення, направлено на виконання специфічної трудової функції — виконання службових обов'язків, передбачених службовим обов'язковим регламентом. При цьому акцент робиться не на вид діяльності (громадянська служба), а на зміст праці, здійснюваного громадянським служачим.

Службові відносини в даному випадку розглядаються як форма трудових відносин, трудова діяльність (функція) — як зміст службових відносин [4, с. 496] (К. Н. Гусов, В. Н. Толкунова). Трудові відносини (умови праці) громадянських служачих регулюються законодавством про громадянську службу: в частині, Федеральним законом про громадянську службу встановлені основні особливості правового положення (статусу) громадянського служачого. При цьому звертає на себе увагу те обставина, що на громадянських служачих поширюються норми трудового права. Таким чином, виникає послідовний відхід від жорсткої характеристики громадянських служачих як осіб, знаходячись виключно в административних правоотношеннях, відносинах влади і підпорядкування (субординації); осіб, призначення яких здійснюється тільки в виконанні функцій держави. Однак законодавство про громадянську службу в багатьох зберегло давній підхід до громадянських служачих як до окремої категорії осіб, правовий статус яких повинен різко відрізнятися від статусу інших категорій працівників.

Актуальною тенденцією синхронізації різних поглядів на правовий статус громадянських служачих, виробка універсальної характеристики правоотношень громадянських служачих, відповідає всім пред'являемим вимогам (административним і трудовим). При цьому зберігається протиставлення двох основних підходів і двох напрямків регулювання правового статусу громадянських служачих: перше — забезпечення громадянським служачим їх особливого правового положення (статусу) як особам, виконуючим державні функції управління, де повинно переважати дієвість публічного права; друге — віднесення громадянських служачих до осіб наймача, служба яких повинна регулюватися переважно трудовим законодавством з урахуванням особливостей

выполняемых ими трудовых функций. Суть расхождений и «непримиримость» указанных позиций, по нашему мнению, состоят в различной оценке правового статуса гражданских служащих и, главное, в перспективе развития и построения гражданской службы, носителями которой являются гражданские служащие.

Различный подход к правоотношениям на гражданской службе и правовой статус гражданских служащих позволяют сделать ряд **выводов**.

*Во-первых*, имеющие место в научной литературе крайние подходы в характеристике правоотношений на гражданской службе (служебное или трудовое) безуспешно объединяются в понятие «служебно-трудовые отношения», получившее в последнее время достаточно широкое распространение. Однако, на первый взгляд, универсальность такого подхода, носящего, по нашему мнению, компромиссный характер, имеет, по крайней мере, две нерешенных проблемы: нивелируются границы между различными отраслями права (в данном случае — между административным и трудовым правом); служебно-трудовые отношения объединяют два совершенно самостоятельных вида правоотношений, обусловленных различными сферами проявления правоотношений на гражданской службе. Специфике правоотношений на гражданской службе, на наш взгляд, следует дифференцировать в зависимости от сферы ее проявления на служебные и трудовые отношения. При этом служебные правовые связи проявляются по отношению к внешним субъектам (управленческая деятельность, наличие властных полномочий), а трудовые — по отношению к государственному органу (представителю нанимателя — руководителю государственного органа) и другим гражданским служащим и работникам, входящим в штат данного государственного органа.

Отдельные авторы выступают категорически против разделения отношений на служебные и трудовые. Предпринимается попытка обосновать «вывод о нецелесообразности и практической невозможности разделения единого служебного правоотношения на «государственно-служебное» и «служебно-трудовое». При этом автор придерживается следующего определения: «служебное правоотношение — урегулированное нормой права и охраняемое принудительной силой государства волевое общественное отношение, сторонами которого являются государственные или муниципальные служащие, с одной стороны, и соответствующие публичные образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования) — с другой, возникающее в процессе организации и функционирования государственной и муниципальной службы как видов профессиональной деятельности, связанное с осуществлением властных полномочий, характеризующееся стабильностью, иерархической подчиненностью и юридическим неравенством сторон» [9, с. 11].

*Во-вторых*, гражданские служащие по своему правовому положению (статусу) находятся как в служебных (административных), так и в трудовых отношениях, причем служебные отношения проявляются в процессе выполнения служебных обязанностей. Их главное отличие заключается в том, что они направлены на отношения с внешними субъектами (гра-

жданами, государственными органами, учреждениями, организациями). Особенность этих отношений заключается в том, что они позволяют оказывать государственно-управленческое воздействие на соответствующую область общественных отношений. При этом наличие административно-служебных полномочий проявляется в подчинении внешних субъектов. Эти внешние правоотношения характеризуются публичным характером. Гражданский служащий в данном случае реализует властные полномочия от имени государства в лице государственного органа. Он осуществляет властные функции исполнительно-распорядительной деятельности. Правовым источником таких отношений являются административно-правовые акты, наделяющие государственный орган определенными полномочиями. В данном случае особое влияние на развитие и становление гражданской службы оказывают нормы административного права. С его помощью регулируются отношения, возникающие в ходе формирования и функционирования государственного аппарата, обслуживающего сферу государственного управления.

Трудовые отношения гражданских служащих, определяющие их правовой статус (не служебные, а трудовые права и обязанности) проявляются одновременно как в правовых отношениях с руководителем государственного органа (представителем нанимателя), так и в отношениях с иными гражданскими служащими, находящимися в штате данного государственного органа. Эти отношения всегда являются внутренними и в основном характеризуются элементами частного права (в данном случае — трудового права: заключение служебного контракта, индивидуализация условий службы (служебных прав и обязанностей), широкое применение норм трудового законодательства, подчинение правилам служебного распорядка). В данных отношениях гражданский служащий выступает как служащий наемного труда и в этом смысле обладает общими трудовыми правами, предусмотренными для всех категорий работников, осуществляющих свою деятельность на основе трудового договора (контракта). Хотя наименование (нормативно-правовая терминология) может быть самым различным (служебный контракт, служебные отношения, служебные права, служебные обязанности и т. д.), содержанием всегда является определенный труд, специфика которого проявляется в любой сфере общественно полезной деятельности. В соответствии с этим трудовые отношения медицинских работников не именуется медицинскими правоотношениями, трудовые отношения преподавателей вуза не являются образовательными отношениями. Такие отношения являются медицинскими (между врачом и пациентами) или образовательными (между преподавателем и студентами). В то же время, к примеру, между главным врачом и работниками медицинского учреждения, между ректором и профессорско-преподавательским составом они являются трудовыми.

*В-третьих*, убедительной и относительно аргументированной является концепция служебно-трудовых правоотношений и правового статуса гражданских служащих, которая соответствует современному законодательству о гражданской службе, устраняет крайние взгляды (админист-

ративную или трудовую характеристики) и дает возможность всесторонне рассмотреть правовое положение (статус) и правоотношения гражданских служащих. Но эта концепция скорее является компромиссной, чем содержательно обоснованной.

*В-четвертых*, перспективы регулирования правового положения гражданских служащих и, соответственно, преобладание публично-правовых или частноправовых элементов в рассматриваемых (служебных) правоотношениях во многом зависят от концепции развития правовых связей гражданских служащих с государством (государственными органами) и гражданским обществом. В период усложнения задач, стоящих перед государственным аппаратом (чрезвычайные события, кризис экономики, рост преступности, общественные коллизии, коррупция и др.), удельный вес служебных отношений, в которых преобладают элементы публично-го права, объективно возрастает. В период динамичного развития общества происходит усиление частноправовых элементов в правовом статусе гражданских служащих, которое проявляется в более последовательном применении норм трудового права и их имплементации в регулировании отношений последних. При этом происходит постепенное выравнивание правового статуса гражданских служащих с правовым положением иных категорий работников по найму.

*В-пятых*, наиболее обоснованной является дифференциация правоотношений гражданских служащих на служебные и трудовые. При этом трудовые отношения следует рассматривать как содержание служебных правоотношений, а служебные отношения — как форму и проявление трудовых отношений. Трудовые отношения являются внутренними отношениями, они находятся, как правило, за пределами интересов внешних субъектов (граждан, юридических лиц, государственных органов), а служебные отношения являются внешними и постоянно находятся под контролем — в поле зрения государства и гражданского общества.

## Список литературы

1. Алексеев С. С. Общая теория права [Текст] / С. С. Алексеев — М. : Проспект, 2009. — 54 с.
2. Административное право. Общая часть [Текст] : учебник / под ред. С. А. Старостина. — М. : ИНФРА-М, 2010. — С. 45–46.
3. Гришковец А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации [Текст] / А. А. Гришковец — М. : Дело и Сервис, 2003. — 36 с.
4. Гусов К. Н., Толкунова В. Н. Трудовое право России [Текст] / К. Н. Гусов, В. Н. Толкунова : учеб. для вузов. — М. : Проспект, 2004. — 496 с.
5. Курбанов Р. Д. Совершенствование организационно-правовых основ государственной гражданской службы Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / Р. Д. Курбанов — М. : РАГС, 2010. — 18 с.
6. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права [Текст] / Н. И. Матузов, А. В. Малько : учебник. — М. : Юрист, 2004. — 512 с.
7. Правовое регулирование труда и социальной защиты государственных служащих субъектов Российской Федерации [Текст]. — Екатеринбург : УРАГС, 1998. — 7 с.
8. Стариков Ю. Н. Служебное право [Текст] / Ю. Н. Стариков. — М. : БЕК, 1996. — 698 с. Стариков Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование [Текст] / Ю. Н. Стариков. — Воронеж : Изд-во ВГУ, 1996. — 520 с.

9. Чаннов С. Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты [Текст] : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14 / С. Е. Чаннов. — Саратов : Саратов. гос. ун-т им. Н. Г. Чернышевского, 2010. — 48 с.

*Стаття поступила в редакцію 25.05.2016*

**Д. Б. Міннігулова**

Башкирська академія державної служби та управління  
при Главі Республіки Башкортостан,  
кафедра підприємницького та фінансового права  
вул. Закі Валіді, 40, Уфа, 450000, Росія

**СТРУКТУРНІ ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ  
ПРАВОВІДНОСИН ДЕРЖАВНИХ ЦИВІЛЬНИХ СЛУЖБОВЦІВ  
І РОЛЬ ТРУДОВОГО ПРАВА В ЇХ РЕГУЛЮВАННІ  
(ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ)**

**Резюме**

Під час проходження цивільної служби цивільні службовці вступають у правовідносини, які володіють комплексними властивостями, оскільки базуються на застосуванні норм різних галузей законодавства. Основними з них є конституційне, адміністративне і трудове законодавство. Окремі нормативні положення цивільної служби спираються на норми цивільного, сімейного, податкового права (законодавства) та деяких інших галузей права (законодавства). Це означає, що правовідносини, в які вступають цивільні службовці, можна розглядати у різних правових площинах.

Правові відносини цивільних службовців носять складний, комплексний і багатогалузевий характер. Проте недостатньо обґрунтовано, як з теоретичної, так і з практичної точки зору, поєднувати в єдине ціле службові та трудові відносини і називати їх службово-трудовими відносинами. У дійсності це два різних види правовідносин, які характеризують різну спрямованість діяльності цивільного службовця, його різні правові зв'язки.

**Ключові слова:** державно-службові правовідносини, державні цивільні службовці, трудове право.



**D. B. Minnigulova**

Bashkir Academy of Public Service and Administration  
at the Head of the Republic of Bashkortostan,  
The Department of Business and Finance Law  
Zaki Validi str., 40, Ufa, 450000, Russia

**STRUCTURAL FEATURES OF STATE-OFFICE LEGAL  
RELATIONSHIP OF THE STATE CIVIL EMPLOYEES AND THE ROLE  
OF LABOR LAW IN THEIR REGULATION (BY LEGISLATION OF THE  
RUSSIAN FEDERATION)**

**Summary**

When passing civil service civil employees enter legal relationship which have complex properties as are based on the using of norms of various branches of the legislation. The main of them are the constitutional, administrative and labor law. Separate standard provisions of civil service rely on norms of a civil, family, tax law (legislation) and some other branches of law (legislation). It means that legal relationship which civil employees enter can be considered in various legal planes.

Legal relations of civil employees have difficult, complex and diversified character. However, it is insufficiently reasonable both with theoretical, and from the practical point of view to unite office and labor relations in a whole and to call them office labor relations. Actually, it is two different types of legal relationship which characterize various orientation of activity of the civil employee, his various legal communications.

**Key words:** state-office legal relationship, state-civil employee, labor law.