

ББК 67.401.02

УДК 342.92

Особенности сторон служебного контракта на государственной гражданской службе в Российской Федерации

О.Л. Казанцева, О.В. Меженина

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Features of the Service Contract in the Civil Service in the Russian Federation

O.L. Kazantseva, O.V. Mezhenina

Altai State University (Barnaul, Russia)

Анализируется проблема правового регулирования служебного контракта, определения сторон служебного контракта на государственной гражданской службе в Российской Федерации. Авторы исследуют такие вопросы, как понятие служебного контракта, стороны служебного контракта, раскрывают особенности правоотношений, возникающих при поступлении, прохождении и прекращении государственной гражданской службы в России, последовательно исследуют точки зрения современных отечественных ученых по данной проблеме. Раскрываются понятия «наниматель» и «представитель нанимателя» в соответствии с требованиями законодательства, выявляются их особенности, проводится сравнительный обзор позиций представителей административного и трудового права на сущность и природу служебного контракта, их отношение к определению сторон служебного контракта, исследуются понятия «государственный служащий» и «государственный гражданский служащий». Авторы делают вывод о том, что, несмотря на публичную природу, служебный контракт на государственной гражданской службе регулирует конкретные трудовые правоотношения, а сторонами служебного контракта являются государственный гражданский служащий и наниматель в лице руководителя государственного органа, выступающего от имени государства.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, служебный контракт, трудовой договор, представитель нанимателя, наниматель, государственный гражданский служащий.

DOI 10.14258/izvasu(2016)3-16

Актуальность исследуемых вопросов заключается в том, что совершенствование правового регулирования государственной гражданской службы

The article analyzes the problem of legal regulation of the service contract, the definition of the service contract in the civil service in the Russian Federation. The authors research the following issues: the concept of the service contract, the parties of service contract; reveal the features of legal relations arising from the admission, performing and termination of the civil service in Russia; study contemporary approaches of Russian scientists on the problem. The authors illustrate the concept of “the employer” and “representative of the employer” in accordance with the requirements of the law; identify their characteristics; give a comparative overview and analysis of the positions of representatives of administrative and labor law on the essence and nature of the service contract, their attitude to the definition of the parties of the service contract; research the concept of “public servant ‘and’ civil servant”. The authors conclude that, despite its public nature, the service contract in the civil service regulates the specific labor relations, and the parties of the service contract are the civil servant and the employer represented by the head of the public body acting on behalf of the state.

Key words: the civil service, the service contract, contract of employment, the representative of the employer, the employer, the state civil servant.

имеет первостепенное значение для реформирования государственного аппарата, повышения его эффективности и борьбы с коррупцией. Важнейшим

элементом государственно-служебных отношений является служебный контракт. Природа служебного контракта стала предметом острой дискуссии в правовой науке. Авторами исследуются научные труды сторонников административно-правового подхода и ученых-юристов, которые считают, что служебный контракт — это разновидность трудовых договоров, делается их аналитический обзор. Дискуссионным является вопрос о сторонах служебного контракта. Законодательство о государственной гражданской службе исходит из того, что нанимателем в данном случае выступает государство как таковое, а его представителем и стороной служебного контракта становится руководитель государственного органа (представитель нанимателя). Такой подход вызывает возражения прежде всего со стороны представителей науки трудового права. Авторы же приходят к выводу о том, что стороной служебного контракта должен считаться государственный орган (в лице руководителя), в котором гражданский служащий несет службу.

При подготовке статьи использовались научные труды таких авторов, как В.А. Власов, И.Н. Горячук, А.В. Гусев, А.А. Гришкорец, И.Д. Граждан, А.Н. Дементьев, Е.А. Ершова, С.В. Качушкин, Г.А. Корнейчук, А.М. Лушников, М.В. Лушников, А.Ф. Нуртдинова, М.С. Почиталин, С.С. Студеникин, Н.И. Фаянс, С.Е. Чаннов, Л.А. Чиканова и др.

Начало XXI в. характеризуется для России проведением полномасштабной административной реформы, которая привела не только к реорганизации органов исполнительной власти, но и к преобразованию государственной службы, так как деятельность государственных служащих в конечном счете определяет и эффективность деятельности властных структур. В рамках реформы государственной службы важным событием стало принятие в 2003 г. Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» [1], а в 2004 г. Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [2], которые способствовали появлению новых форм регулирования государственно-служебных отношений. Применительно к государственной гражданской службе данной новацией оказался служебный контракт, пришедший на смену трудовому договору, который ранее заключался с государственными гражданскими служащими. Введение нового термина вызвало целый ряд вопросов как теоретического плана, касающихся правовой природы этого феномена, так и вполне практического характера по поводу заключения, изменения и расторжения служебных контрактов [3, с. 3132–3133]. Одним из самых дискуссионных в этом плане остается проблема определения сторон служебного контракта, что и предопределило выбор темы исследования.

Сторонами служебного контракта, согласно ч. 1 ст. 23 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ

«О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — ФЗ № 79), являются представитель нанимателя и гражданин, поступающий на гражданскую службу, или гражданский служащий.

Первой стороной в служебном контракте законодатель признает представителя нанимателя. Данное понятие достаточно сложное и неопределенное. В науке существует достаточно много споров по этому поводу. В ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее — ФЗ № 58) четко определено, что нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, государственного гражданского служащего субъекта РФ — соответствующий субъект РФ. Исходя из данной нормы, следовало бы определить, что сторонами служебного контракта являются гражданский служащий и наниматель, в роли которого могут выступать Российская Федерация или ее субъекты. Тем не менее согласно ч. 1 ст. 23 ФЗ № 79 служебный контракт — это соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Анализ данного положения позволяет прийти к выводу о том, что стороной служебного контракта является не наниматель, а представитель нанимателя, т. е. налицо противоречие между двумя нормативными правовыми актами.

Исследователи, которые занимались этой проблемой, приоритет отдают норме ФЗ № 79 [4, с. 23]. В итоге спор разгорается в основном вокруг проблемы определения понятия «представитель нанимателя». Согласно п. 2 ст. 1 ФЗ № 79 представителем нанимателя является руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта РФ. Как правило, на практике представителем нанимателя выступают определенные должностные лица, замещающие государственные должности или должности государственной службы. На это указывают многие ученые. Так, С.В. Качушкин и А.Н. Дементьев считают, что к представителям нанимателя относятся руководители государственных органов, а именно аппаратов исполнительной и законодательной власти [5, с. 56]. Например, к их числу можно отнести руководителя Аппарата Государственной Думы, Главу Администрации Президента РФ, руководителя федеральной службы либо федерального агентства или руководителя Аппарата Законодательного Собрания Алтайского края. Обобщая практику, к подобному выводу приходит и С.Е. Чаннов, который указывает, что представитель нанимателя на государственной гражданской службе — это обычно руководи-

тель государственного органа или его структурного подразделения [6, с. 70]. Таким образом, получается, что на самом деле нанимателем является конкретное должностное лицо (а не Российская Федерация или субъект РФ), и именно с ним гражданский служащий заключает служебный контракт. Именно должностное лицо предоставляет гражданскому служащему необходимые условия труда, выплачивает ему денежное содержание, заботится о начислении дополнительных выплат (премий и т. д.). Ряд авторов прямо называют подобную ситуацию абсурдной [7, с. 78].

Многие ученые убеждены, что произошло смешение понятий «наниматель» и «представитель нанимателя» [8, с. 36, 52]. Считаем в этой связи, что в качестве стороны служебного контракта следует называть нанимателя, а не его представителя.

По поводу того, кто должен быть нанимателем гражданского служащего, также нет единого мнения, встречаются как крайние, так и промежуточные позиции. К крайней точке зрения, на наш взгляд, можно отнести мнения ученых, соглашающихся с тем, что государство является нанимателем. Так, А.А. Гришкoveц считает, что с позиции теории юридической личности только сама Российская Федерация в строго юридическом смысле может признаваться как самостоятельная сторона на государственной гражданской службе, т. е. стороной служебного контракта может быть только государство [9, с. 56]. Е.Б. Хохлов отмечает, что «государство, хоть и особый, но все же субъект права, юридическое лицо». Государство также является работодателем, так как оно выступает субъектом права, его характеризуют такие признаки, как легитимность государственной власти, а главное — наличие имущества и организации, включающей в себя совокупность чиновников, находящихся в определенной иерархической взаимозависимости. Государство, являясь работодателем, по мнению ученого, несомненно, решает необходимые общественные задачи [10, с. 526].

Промежуточную позицию занимают авторы учебника по трудовому праву А.М. и М.В. Лушниковы [11]. По их мнению, государство определяет компетенцию органов государственной власти, которые, в свою очередь, от имени Российской Федерации своими действиями приобретают и осуществляют права и обязанности в сфере публичной власти, а в частноправовой сфере эти органы наделены трудовой правосубъектностью и действуют от своего имени, а не от имени государства в целом [11, с. 251]. Эту точку зрения поддерживают М.В. Пресняков и С.Е. Чаннов. Они ссылаются на п. 3 ч. 1 ст. 44 ФЗ № 79, в котором говорится о «решениях государственного органа, связанных с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением, заключением служебного контракта, назначением на должность гражданской службы, освобождением от должности гражданской службы, увольнением гражданского служащего с гражданской

службы и выходом его на пенсию за выслугу лет». Исследователи делают вывод о том, что стороной служебного контракта является непосредственно государственный орган [12, с. 108]. Иное мнение, на наш взгляд, противоречивое, высказывает А.В. Гусев. В одной из своих работ он признает государство нанимателем для гражданского служащего, но при этом утверждает, что «государство выступает для государственного служащего в качестве „нанимателя“ только в обобщенном смысле, как некое абстрактное образование, во имя публичного блага и в интересах которого должна осуществляться государственная служба. Государство-наниматель есть учредитель системы государственных органов и собственник бюджета, устанавливающий (посредством соответствующего нормативного регулирования) правила использования труда государственных служащих и уполномочивающий конкретных лиц осуществлять права и обязанности в служебных трудовых отношениях» [13, с. 159]. В другой статье этот же автор приходит к противоположной оценке, отмечая, что стороной служебного контракта в «конкретных» отношениях «как правило, выступает не государство, а конкретный государственный орган, выполняющий в отношении данного служащего функции работодателя» [14, с. 68].

Другую крайнюю позицию занимают многие представители науки трудового права. Они традиционно рассматривают организацию в качестве основного работодателя и поэтому утверждают, что нанимателем должно являться не государство в целом, а отдельные государственные органы. Например, В.Д. Граждан считает, что нанимает гражданских служащих на государственную службу «компетентный государственный орган» [15, с. 37]. Отчасти поддерживает ученого Л.А. Чиканова, которая полагает, что «в признании государственного органа стороной служебного контракта нет ничего предосудительного. Только добросовестное служение каждого государственного служащего конкретному государственному органу может обеспечить эффективную деятельность этого органа по реализации соответствующих функций государства и в конечном счете эффективность самого государства» [8, с. 37]. При этом она достаточно оригинально подходит к решению данной проблемы, по-своему примиряя крайние точки зрения. По ее мнению, «на стороне нанимателя одновременно выступают два субъекта: государство как наниматель и руководитель государственного органа как представитель нанимателя. В связи с этим другой субъект — гражданский служащий находится в правоотношениях как с государством, так и с его представителем. При этом служебное отношение между представителем нанимателя и государственным служащим является особым самостоятельным правоотношением» [8, с. 38]. Таким образом, автор считает, что наниматель как сторона служебного контракта

характеризуется двойственным характером. Между тем с критикой подобного утверждения выступает Е.А. Ершова, которая проводит аналогию ФЗ № 79 с Гражданским кодексом РФ (ст. 182). Согласно данной статье «представительство» — это «делка, совершенная одним лицом (представителем) от имени другого лица (представляемого) в силу полномочия, основанного на... законе..., непосредственно создает, изменяет и прекращает... права и обязанности представляемого» [16]. В этой связи Е.А. Ершова высказывает сомнения в двойственности субъекта на стороне нанимателя [17, с. 89].

Таким образом, в научной литературе идут непримиримые споры о том, кто же является первой стороной в служебном контракте, и вся дискуссия в основном разворачивается вокруг ответа на вопрос: кого считать нанимателем в государственно-служебных отношениях — государство или государственный орган?

В этой связи возникает еще один вопрос о том, почему нельзя рассматривать в качестве нанимателя гражданского служащего конкретного руководителя государственного органа (т. е. работодателя). Такая практика характерна для трудовых правоотношений. Ведь именно руководитель государственного органа включен непосредственно в процесс поступления на государственную гражданскую службу, он в конечном итоге несет ответственность за реализацию прав гражданского служащего в сфере трудовых отношений. Такая точка зрения была поддержана начальником Управления конституционных основ трудового законодательства и социальной защиты Конституционного Суда Российской Федерации А.Ф. Нуртдиновой, которая полагает, что государство в целом как работодатель может выступать только в «глобальном социально-экономическом плане», а в качестве стороны в трудовом договоре, в том числе служебном контракте, (в юридическом смысле) могут быть лишь конкретные учреждения [18, с. 117–118]. Если кто-то из ученых (как было отмечено выше) считает, что государство-наниматель — это слишком абстрактное понятие, то почему тогда государственный орган является конкретным? Вероятно, в ответе на этот вопрос возобладало сложившееся в науке мнение о том, что признание государства (или государственного органа) участником служебных правоотношений (публичных по своему характеру), возникающих на государственной гражданской службе, предопределяет их специфику по сравнению с трудовыми правоотношениями.

Второй стороной служебного контракта согласно ч. 1 ст. 23 ФЗ № 79 являются гражданин, поступающий на гражданскую службу, и гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы. Таким образом, законодатель признает в качестве стороны гражданина Российской Федерации, что вызывает критику со стороны ученых. Так, И.Н. Горячук

считает, что согласно ч. 1 ст. 26 ФЗ № 79 служебный контракт заключается на основе акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы, поэтому, по ее мнению, служебный контракт в любом случае заключается с гражданином, уже являющимся гражданским служащим. В целом она полагает, что необходимо внести изменения в ч. 1 ст. 23 ФЗ № 79, закрепив в ней, что стороной служебного контракта является гражданский служащий [7, с. 67]. Поддерживает ученого в этом вопросе и Г.А. Корнейчук, который отмечает, что «сторонами служебного контракта являются представитель нанимателя и гражданский служащий, замещающий соответствующую должность гражданской службы» [4, с. 25].

Считаем, что следует согласиться с названными позициями и выдвинуть еще один аргумент по аналогии с трудовым законодательством, где в основном юридическим фактом, в отличие от государственно-служебных отношений, выступает заключение трудового договора, и, тем не менее, его стороной выступает именно работник, а вовсе не гражданин, претендующий на должность государственной гражданской службы. Поэтому вполне логично, что второй стороной служебного контракта является все-таки гражданский служащий (работник).

Надо отметить, что в литературе анализ второй стороны служебного контракта в основном сводится к определению понятий «государственный служащий» и «государственный гражданский служащий». Еще советские ученые предпринимали попытки дать характеристику государственному служащему.

Так, М.С. Почиталин государственным служащим называл лицо, которое «постоянно или временно, по назначению или по выбору занимает должность в госаппарате, выполняя за определенное вознаграждение государственные служебные обязанности» [19, с. 4]. Ряд советских исследователей в качестве важнейшего признака в деятельности государственного служащего выделяли исполнение им служебных обязанностей [20, с. 107]. Н.И. Фаянс при определении понятия «государственный служащий» учитывал такой признак, как необходимость «состоять на государственной службе». В итоге он приходит к выводу о том, что состоять — это значит, не только занимать должность в государственном учреждении, но и получать определенное вознаграждение за работу [21, с. 8]. Таким образом, советские ученые в качестве основных признаков государственного служащего называли исполнение служебных полномочий по поручению и от имени государства, занятие государственной должности и оплату труда по нормам и формам, установленным государством. Тем не менее легального определения рассматриваемое понятие в СССР так и не получило в силу отсутствия специального законодательства.

Первым документом, легально определившим понятие «государственный служащий», явился Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» [22]. Впоследствии в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» появилась характеристика понятий федерального государственного служащего и государственного служащего субъекта РФ. Например, согласно ч. 1 ст. 10 названного закона «федеральный государственный служащий — гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета». На наш взгляд, значительных изменений в определении данного понятия нет, кроме того, что произошло его уточнение в соответствии с уровнями (федеральный и региональный).

Согласно ст. 13 ФЗ № 79 «гражданский служащий — гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации». Хочется отметить, что каких-то отличительных признаков это определение не содержит. Указывается только, что гражданский служащий осуществляет прохождение гражданской службы. В связи с этим современные исследователи предлагают более расширенное толкование понятия «государственный гражданский служащий». Так, А.Ф. Ноздрачев считает, что гражданский служащий — это физическое лицо, обладающее гражданством Российской Федерации, назначенное в установленном норма-

тивными актами порядке на должность гражданской службы и возмездно исполняющее служебные обязанности в объеме предоставленных по ней обязанностей и прав [23, с. 136]. Представляется, что в данном случае произошло только изменение формулировки, и в целом оно вполне согласуется с легальным определением.

Предлагаем, исходя из существующего сегодня законодательного подхода, выделить основные признаки государственного гражданского служащего. Государственный гражданский служащий:

1) занимает должность государственной гражданской службы на федеральном уровне или уровне субъекта Федерации;

2) обеспечивает исполнение полномочий федерального государственного органа или государственного органа субъекта Федерации, а также лиц, замещающих федеральную государственную должность или государственную должность субъекта Федерации;

3) получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации;

4) замещает должность гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом.

Таким образом, в служебном контракте следует вести речь о двух сторонах, одной из которых является гражданский служащий, а другой — наниматель, которым является руководитель государственного органа от имени государства в целом. Никакой двойственности в служебном контракте на стороне нанимателя не должно быть. Несмотря на то, что государственная служба отличается публичным характером, служебный контракт все-таки регулирует конкретные трудовые правоотношения. В этой связи предлагается внести соответствующие изменения в законодательство, способствующие устранению на практике разногласий в определении сторон служебного контракта.

Библиографический список

1. О системе государственной службы Российской Федерации : Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 22. — Ст. 2063.

2. О государственной гражданской службе в Российской Федерации : Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3215.

3. Казанцева О.Л., Меженина О.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе: некоторые проблемы правоприменения // Ломоносовские чтения на Алтае: фундаментальные проблемы науки и об-

разования : сборник научных статей Междунар. конф. — Барнаул, 2015.

4. Корнейчук Г.А. Государственные служащие. Особенности регулирования труда. — М., 2006.

5. Дементьев А.Н., Качушкин С.В. Институт конфликта интересов и предотвращение коррупции на государственной гражданской службе // Государственная власть и местное самоуправление. — 2008. — № 2.

6. Чаннов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Трудовое право. — 2009. — № 4.

7. Горячук И.Н. Служебный контракт на государственной гражданской службе Российской Федерации: теория и практика применения / под ред. Л.П. Волковой. — М., 2010.
8. Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. — 2005. — №4.
9. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. — М., 2003.
10. Курс российского трудового права : в 3 т. Т. 1: Часть общая / под ред. Е.Б. Хохлова. — СПб., 2007.
11. Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права : учебник. Т. 1. — М., 2003.
12. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Служебное право Российской Федерации: проблемы и перспективы // Правовая политика и правовая жизнь. — 2005. — №3.
13. Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования. — Екатеринбург, 2005.
14. Гусев А.В. Особенности метода правового регулирования труда на российской государственной службе // Вестник Уставного суда Свердловской области. — 2002. — №1 (5).
15. Граждан И.Д. Проблемные вопросы государственной службы // Государственная служба России: проблемы становления и развития : материалы методологического семинара. — М., 2000.
16. Гражданский кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. — 1994. — №32. — Ст. 3301.
17. Ершова Е.А. Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России. — М., 2008.
18. Нуртдинова А.Ф. Коллективно-договорное регулирование трудовых отношений в современной России. — М., 1998.
19. Почиталин М.С. Основные вопросы советской государственной службы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1955.
20. Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право. — М., 1959.
21. Фаянс Н.И. Советская государственная служба на современном этапе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1955.
22. Об основах государственной службы Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. — 1995. — №31. — Ст. 2990.
23. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. А.Ф. Ноздрачева. — М., 2005.