ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

ЧАСТЬ 5

Под редакцией доктора юридических наук
В.Ф. Воловича

ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
2000

ОСОБЕННОСТИ СЛУЖЕБНО-ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Т.А. Дедкова

Государственную службу Российской Федерации и государственную службу субъектов Федерации можно представить как систему общественных отношений, которые складываются между работодателем (государством, в лице государственных органов федерации и ее субъектов), и работниками (государственными служащими)[1]. Часть 4 ст. 32 Конституции РФ закрепляет равное право граждан Российской Федерации на занятие любой государственной должности в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой без какой-либо дискриминации.

Таким образом, доступность государственной службы не исключает соблюдение тех условий и требований, которые диктуются службой, как и любой другой профессиональной деятельностью. С точки зрения В.М. Манохина, наиболее общие требования к поступающим на государственную службу заключаются в уровне профессиональной подготовки, состояния здоровья, отсутствия запрета состоять на службе[2]. Государство в данном случае выступает, на наш взгляд, в роли регулятора трудовых отношений с государственными служащими субъектов федерации, так как именно оно регулирует все отношения в области труда, но особо следует подчеркнуть, что речь здесь идет не столько о минимальной защите государственного служащего как наемного работника, сколько о защите государственных интересов.

Государство, определяя отношения государственной службы, как системы особых общественных отношений, облекает их в своеобразную правовую форму, как разновидность правовых отношений. В силу этого структурно обособленная часть специальных правовых отношений, которую обычно называют служебными трудовыми отношениями, носит на себе отпечаток специфики государственной службы.

Без исследования особенностей служебно-трудовых отношений невозможно понять их содержания[3]. С.С. Студеникин один из первых в науке административного права обратил внимание на то, что государственно-служебные отношения - это трудовые отношения особого вида. Ст. 2 Федерального закона «Об основах государственной службы» определяет государственную службу как профессиональную деятель-

ность, стало быть, она является разновидностью трудовой деятельности работников определенного круга государственных служащих, выполняющих свои обязанности в государственных органах. Следовательно, для служебно-трудовых отношений присущ не только специальный субъект, выполняющий особую трудовую функцию в специфической сфере приложения его труда, но и особый, только им присущий работодатель - государственный орган. Поэтому не случайно административисты в той или иной мере исследуют именно эти особенности государственной службы так, Ю.Н. Старилов, под государственной службой понимает профессиональную деятельность по реализации полномочий государственных органов, то есть деятельность, являющуюся профессией для государственного служащего. В определении государственной службы он выделяет три аспекта: 1) осуществление ее в процессе деятельности по реализации компетенции государственного органа; 2) направленность этой деятельности на обеспечение функционирования государственных органов и органов субъектов федерации; 3) основу этой деятельности, по его мнению, составляет исполнение должностных обязанностей[4].

Отношения государственной службы, по мнению В.И. Спасенко, возникают в процессе отбора и вступления гражданина в должность, что в свою очередь, только усиливает воздействие норм трудового права на сферу административных отношений[5].

Как уже отмечалось, по своей природе, субъектному составу и конкретному содержанию трудовые отношения многогранны. Это дает основание ряду ученых утверждать, что они составляют предмет правового регулирования различных отраслей права Возникшую теоретически сложную проблему можно решить, например, так, как предлагает В.Н. Скобелкин. При разграничении сфер регулирования смежных с трудовым отраслей права следует установить приоритет трудового законодательства, используя при этом «призумпцию существования трудовых отношений», являющихся предметом регулирования трудового права[6].

В.М. Лебедев, исследуя сферу разграничения смежных отраслей права, обращает внимание на единство общественных отношений, составляющих предмет регулирования смежных отраслей российского права. В таких случаях обычно выявляется своего рода взаимопроникновение, тесное взаимодействие общественных отношений, составляющих предмет регулирования смежных отраслей права. Следовательно, в таких случаях можно говорить о субсидиарном заимствовании норм одной отрасли права другой, в том числе трудового права административным[7].

Против применения и сохранения субсидиарного регулирования государственно-служебных отношений нормами трудового права выступает А.В. Шаров, который предлагает пробелы, возникающие в регулировании прохождения службы, труда и отдыха, разрешения споров,

восполнять путем регламентации этих отношений нормами административного права[8].

На наш взгляд, способствовать решению вопроса о принадлежности служебно-трудовых отношений как предмета правового регулирования трудового или административного права может анализ отмеченных ранее особенностей служебно-трудовых отношений. Служебные отношения можно различать как отношения, предшествующие государственной службе (заключение трудового договора (контракта)); по использованию государственными служащими рабочего времени и времени отдыха; по денежному содержанию государственного служащего; по обеспечению внутреннего трудового распорядка (регламента работы) государственного органа. Их можно классифицировать в зависимости от субъекта, с которым у государственного служащего они возникают: 1) отношения между государственным служащим и государственным органом Российской Федерации; 2) служебные отношения государственного служащего с государственным органом субъекта федерации. Особенности таких служебных трудовых отношений обусловлены не только «рычагом» работодателя, но и целевым назначением этих отношений, их содержательной стороной.

Специфика субъекта служебно-трудовых отношений заключается в том, что через него государство реализует свою публичную функцию, осуществляет государственную власть. Так, государственный орган выступает в роли организации, в которую принимается на службу государственный служащий. Содержание служебно-трудовых отношений государственного служащего с этим органом заранее определяется в нормативных правовых актах. О содержании служебно-трудовых отношений субъектов Российской Федерации можно судить по Уставам и законам о государственной службе и другим нормативным актам каждого субъекта РФ.

В ст. 2 закона Томской области «О государственной службе в Томской области» под государственной службой понимается профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и непосредственное исполнение должностных обязанностей лицами, занимающими государственные должности категории «Б» и «В». Ст. 3 закона Читинской области «О государственных должностях и государственной службе Читинской области» государственную службу определяет как профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий областных органов государственной власти и иных областных органов, создаваемых в уставном законном порядке.

Анализ действующего законодательства Российской Федерации и ее субъектов показывает, что в законодательном порядке не определяется понятие служебно-трудовых отношений, однако достаточно определенно очерчен круг и правовое положение государственных служащих как

субъектов (участников) этих отношений. Права и обязанности такого рода работников не могут определяться трудовым договором (контрактом). Они устанавливаются заранее нормативно-правовыми актами. В этом смысле служебно-трудовая функция государственного служащего, в отличие от трудовой функции наемного работника, не определяется договором (контрактом), она в нем только персонифицируется. На содержание служебно-трудовой функции решающее (определяющее) воздействие оказывает специфика государственного органа как работодателя. Содержание служебно-трудовых отношений по определенной государственной должности стороны изменить по своему соглашению или выйти за ее пределы не могут. В отличие от государственного органа, любой другой работодатель вправе, если это в интересах организации, сформулировать трудовую функцию, например, работу по определенной должности, с учетом предложений, возможностей наемного работника, будущих задач организации.

Именно в этом, прежде всего, сказывается императивный характер содержания служебно-трудовых отношений. Другими словами, в силу детальной правовой регламентации они не могут проявляться иначе, как в форме правового отношения. Следовательно, и государственная служба как профессиональная деятельность государственного служащего не может существовать вне служебно-трудового правоотношения.

---

[1] *Куренной А.М.* Трудовое право на пути к рынку М.: Изд-во «Дело ЛТД», 1995. С. 10-11.

[2] *Манохин В.М.* Служба и служащие в Российской Федерации Правовое регулирование М.: Юристъ, 1997. С. 20.

[3] *Студеникин С.С.* Социалистическая система государственного управления в вопросе о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. М.: Изд-во АН СССР, 1949. С. 42.

[4] *Старилов Ю.Н.* Государственная служба в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1996. С. 12.

[5] *Спасенко В.И.* Проблемы совершенствования правового статуса должностных лиц государственных органов России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Российская академия гос. службы при Президенте РФ, 1997. С. 15-17.

[6] *Скобелкин В.Н.* Межотраслевая конкуренция и место трудового права в системе российского права // Тезисы, доклады научно-практической конференции. Пермь: Перм. ун-т, 1997. С. 72-73.

[7] *Лебедев В.М.* Трудовое право. проблемы общей части. Томск: ТГПУ, 1998. С. 42-43.

[8] *Шаров А.В.* Правовые и организационные проблемы регулирования государственной службы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Российская академия гос. службы при Президенте РФ, 1997. С. 20.