

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К МОДЕЛИ ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

© 2011 г. Динара Борисовна Миннигулова¹

Краткая аннотация: в статье освещаются основные концептуальные подходы к структурированию правовых отношений, в которые вступают государственные гражданские служащие в ходе исполнения своих служебных обязанностей. Дана характеристика правовым отношениям государственных гражданских служащих как административной, служебно-трудоустройственной и трудовой направленности.

Annotation: new major approaches to structuring of legal relations with the participation of civil servants during the fulfillment of their obligations are analyzed. Constitutional, administrative, public service and labor aspects of civil servants' legal relations are characterized.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, правовой статус государственных гражданских служащих, правовые отношения государственных гражданских служащих.

Key words: civil service, legal status of civil servants, legal relations of civil servants.

В настоящее время государственная служба находится на стадии последовательного реформирования, в ходе которой решаются сложные задачи, связанные с организацией государственной службы как целостного государственно-правового механизма, в котором определяющее значение имеет профессиональная служебная деятельность государственных служащих². В сложном процессе новой организации государственной службы решающее значение приобретают концептуальные научно обоснованные подходы к нормативно-правовому регулированию государственно-служебных отношений, возникающих на государственной гражданской службе (далее – гражданская служба).

Правоотношения, в которые вступают государственные гражданские служащие (далее – гражданские служащие) при выполнении своих должностных обязанностей, характеризуются сложными многоотраслевыми элементами и комплексными свойствами, обусловленными спецификой правового положения (статуса) гражданских служащих. В зависимости от содержания, формы проявления и субъектного состава законодательное регулирование гражданской службы и правоотношений гражданских служащих, в которые они вступают в процессе выполнения своих служебных обязанностей, рассматриваются и структурируются в нескольких теоретико-правовых направлениях.

В юридической литературе и специальных исследованиях, посвященных государственной службе в целом и гражданской службе, в частности, предлагаются различные концептуальные подходы к основаниям возникновения, содержанию и видам правоотношений, возникающих в ходе осуществления гражданской службы. Наиболее распространенные – государственно-правовое (конституционное), административное, административно-трудоустройственное, служебное, служебно-трудоустройственное, трудовое направления характеристики

правового статуса гражданских служащих и модели их правоотношений на гражданской службе. Основными (концептуально противоположными) из них являются административная, служебная и трудо-правовая модели регулирования гражданской службы.

Административно-правовое направление (модель) характеризует систему и организацию деятельности исполнительных органов государственной власти, предусматривает отношения власти и подчинения, где преобладающее значение имеет правовой статус государственных служащих как лиц, наделенных властными (административными) функциями, правовые отношения с которыми возникают на основе норм административного права.

Характеристика правового статуса государственных служащих как лиц, наделенных государственной властью, преобладала в литературе советского периода (Д.Н. Бахрах³, К.С. Бельский⁴, Б.М. Лазарев⁵) и была ориентирована на полное подчинение государственных служащих государству в лице руководителя государственного органа (министра, председателя комитета, начальника службы).

На основе традиционной административно-правовой модели, которая имела преобладающее значение в период становления и организации советской государственной службы, утверждалось, что “государственная служба в целом и все ее разновидности не только могут, но и в первую очередь должны исследоваться именно в рамках административного права, так как нормы данной отрасли уже сейчас превалируют при регулировании отношений на государственной службе”. Так, А.А. Гришкoveц делает однозначный вывод о

³ См.: Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург, 1995; Егоров А.Е. Государственная служба в России. Учеб. пособие. М., 2009.

⁴ См.: Бельский К.С. О концепции реформы государственной службы в России // Гос. и право. 1994. № 4; Егоров А.Е. Полицийское право. М., 2004; Егоров А.Е. Феноменология административного права / Отв. ред. С.А. Кремень. Смоленск, 1995.

⁵ См.: Лазарев Б.М. Государственная служба. М., 1993; Сергиенко Л.А. Правовая регламентация управленческого труда / Отв. ред. Б.М. Лазарев. М., 1984.

¹ Доцент Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат юридических наук (E-mail: minnidinaga@mail.ru).

² См.: Указ Президента РФ «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)”» от 10 марта 2009 г. // Росс. газ. 2009. 13 марта.

том, что государственная служба “должна быть построена по жесткой иерархии и централизации, отказе от любых контрактов и иных договорных отношений на государственной службе”⁶.

Современное законодательство о государственной службе не восприняло такую модель регулирования гражданской службы. В частности, Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации” от 27 июля 2004 г.⁷ (далее – Федеральный закон о гражданской службе) большое значение придает служебному контракту, который является обязательным правовым основанием для поступления на гражданскую службу и изменения условий ее прохождения.

Исходным началом административно-правовой концепции является одноотраслевой анализ государственной службы, в том числе гражданской. Ее недостаток, по нашему мнению, состоит в том, что правовые связи гражданских служащих строятся по жесткой вертикально структурированной модели, в которой исключается проявление самостоятельности, “автономности” и служебно-творческой инициативы на гражданской службе, поскольку отношения строятся по упрощенной схеме: руководитель государственного органа, его заместители, начальник структурного подразделения (отдела, управления, департамента), гражданский служащий. При этом не учитывается, что на каждом уровне имеются свои особенности государственно-служебных отношений, возникают сложные комплексные многоотраслевые правоотношения, которые обладают как административными, так и трудовыми свойствами.

Служебно-правовая характеристика правового статуса гражданского служащего и, соответственно, модели правоотношений на гражданской службе, во многом совпадающая с административной характеристикой гражданской службы, рассматривает гражданских служащих не только как чиновников, наделенных определенной властью и проводящих волю государства, но и как особую категорию служащих, обладающих государственно-служебными правами и обязанностями. Основное внимание в этом направлении уделяется социально-политической роли гражданских служащих как чиновников, осуществляющих функции государственного управления соответствующими сферами общественной жизни. Такой подход неразрывно связан, а точнее, почти полностью совпадает с административной характеристикой правоотношений гражданских служащих. Основное внимание в ней сосредоточивается на отношениях подчиненности должностных лиц и гражданских служащих, полномочиях различных органов исполнительной власти, что позволяет говорить о возможности “выделения 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), по мнению Ю.Н. Старилова, является служебное право, основополагающим понятием которого должно стать *государственно-служебное правоотношение*, под которым понимается государственно-правовое отношение службы и верности государственного (муниципального) гражданского служащего, поступающего на службу.

Особенность правового регулирования гражданской службы состоит в том, что она опирается на смежные самостоятельные отрасли права, имеющие свои предмет и

метод правового регулирования. В связи с этим обоснованно утверждается, что формирование нормативно-правовой базы гражданской службы делает особенно важным возникновение новых комплексных отраслей права и (или) законодательства. Большое значение при этом имеет намечившаяся интеграция норм конституционного, административного и трудового права в комплекс норм служебного права.

Служебно-трудовая концепция правоотношений на гражданской службе, получившая сравнительно более позднее развитие, решающее значение придает правовому положению (статусу) гражданских служащих не только как лиц, осуществляющих гражданскую службу на основе служебно-должностных обязанностей, но и их объективную связь с трудовой деятельностью. В таком подходе совершенно справедливо обращается внимание на сложный характер правовых связей гражданских служащих, которые, с одной стороны, выполняют властно-управленческие функции (А.А. Гришковец⁹, В.А. Козбаненко¹⁰, А.Ф. Ноздрачев¹¹, С.Е. Чаннов¹²), с другой – являются лицами наемного труда, т.е. занимаются определенным видом трудовой деятельности (Е.А. Ершова¹³, Т.А. Нестерова¹⁴, Л.А. Чиканова¹⁵).

По верному утверждению, имеющему место в научной литературе, в “настоящее время в мире сосуществуют две тенденции в развитии государственной гражданской службы как государственно-правового института. Одна связана с подчеркнутым публично-правовым статусом государственной гражданской службы, обособлением государственных гражданских служащих от других категорий работников наемного (несамостоятельного) труда.

Другая тенденция, особо проявившаяся в последние 50 лет в развитых странах с рыночной экономикой, заключается, напротив, в распространении на государственных гражданских служащих норм и гарантий, содержащихся в

⁹ См.: Гришковец А.А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // Гос. и право. 2002. № 12.

¹⁰ См.: Комментарий к Федеральному закону “О государственной гражданской службе Российской Федерации” / Под ред. В.А. Козбаненко; председатель редсовета – Д.А. Медведев. СПб., 2008.

¹¹ См.: Ноздрачев А.Ф. О совершенствовании нормативной базы гражданской службы и необходимости мониторинга правоприменительной практики в сфере гражданской службы // Законодательство и экономика. 2007. № 2.

¹² См.: Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2010; Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. Саратов, 2008.

¹³ См.: Ершова Е.А. Служебный контракт: стороны, понятие, содержание и форма // Трудовое право. 2006. № 1; Ее же. Договорные существенные условия служебного контракта // Трудовое право. 2006. № 2.

¹⁴ См.: Нестерова Т.А. Правовое регулирование трудовых отношений при прохождении службы в прокуратуре как особом классе федеральной государственной службы в России. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Пермь, 1999; Ее же. Прохождение службы в отдельных государственных органах (Трудо-правовой аспект). Учеб. пособие по спецкурсу / Науч. ред. Л.Ю. Бугров. Пермь, 2003.

¹⁵ См.: Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал рос. права. 2005. № 4; Ее же. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе (Теория и практика). Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2005; Ее же. Труд государственных служащих: особенности правового регулирования // Трудовое право. 1999. № 4; Ее же. Государственные служащие. М., 1998.

⁶ Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003. С. 37.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁸ Старилов Ю.Н. Служебное право. М., 1986. С. 162.

трудоном праве, в усилении коллективно-договорного начала, в отказе от принципа одностороннего установления условий труда государством. В признании его обычным работодателем, а отношений по осуществлению государственными гражданскими служащими профессиональной деятельности на государственной гражданской службе – трудовыми отношениями, отношениями найма”¹⁶.

Такое утверждение разделяется не всеми авторами. Нередко отрицается возможность существования на гражданской службе трудовых свойств статуса гражданских служащих. Так, Л.В. Вагина утверждает, что “в системе государственной гражданской службы действует не трудовая, а административно-трудова модель правовых отношений”¹⁷. В доказательство тому делается отсылка не на законодательство о государственной службе, а на концептуальный подход и высказывание А.А. Гришкова, который последовательно отстаивает административно-правовую модель правовых отношений государственной службы. Будущее правового регулирования государственной службы, считает он, видится “в переходе на регулирование государственной службы исключительно нормами специального административного законодательства”¹⁸.

Данное утверждение, во-первых, придает исключительное значение только административному регулированию; во-вторых, такой упор сделан на законодательстве о государственной службе, которое утратило юридическую силу, а именно: Федеральном законе “Об основах государственной службы Российской Федерации” от 31 июля 1995 г.¹⁹; в-третьих, не соответствует современному межотраслевому комплексному регулированию государственно-служебных отношений; в-четвертых, нормативные источники (как ранее существовавшие, так и современные) определяют в своем содержании “труд” и “службу” гражданских служащих как равнозначные категории (например, в таких институтах гражданской службы, как оплата труда, служебное время, время отдыха).

Правовые отношения гражданских служащих имеют сложный и комплексный характер. Недостаточно убедительно в реальной действительности объединять в единое целое служебные и трудовые отношения и называть их служебно-трудоными, административно-трудоными или служебными трудовыми отношениями. По сути, это различные виды правоотношений, которые характеризуют различную направленность деятельности гражданского служащего, его различные правовые связи и различные их проявления.

Служебные (административно-правовые) отношения проявляются в связи с осуществлением гражданской службы. При этом они направлены на управленческую государственную деятельность, возникают между гражданскими служащими, обладающими публичной властью, и внешними субъектами – юридическими и физическими лицами. Заметим, что не все категории гражданских служащих осуществляют публичную управленческую деятельность от имени государства в отношении внешних субъектов.

Трудовые отношения возникают между руководителем государственного органа (представителем нанимателя) и

гражданским служащим, а также между гражданскими служащими в пределах государственного органа. Этим отношениям свойственно юридическое равенство сторон, проявляющееся в свободе поступления и прекращения гражданской службы, запрещении в одностороннем порядке изменять условия служебного контракта и др. Одна сторона в них – работодатель, которым является представитель нанимателя (государственный орган, государство), а другая – работник – служащий, осуществляющий трудовую функцию по определенной специальности, должности, квалификации.

Объединять эти два самостоятельных вида правоотношений, как это нередко делается в литературе, представляется неубедительным и объективно невозможным. Во-первых, рассматриваемые отношения регулируются различными отраслями права (административным и трудовым) и, следовательно, имеют различные методы регулирования; во-вторых, они проявляются в различных правовых связях (административных – осуществление государственной власти и трудовых – осуществление определенной трудовой функции); в-третьих, не учитывается сфера проявления гражданской службы. Для внешних субъектов (юридических и физических лиц) это – административные отношения, а отношения гражданского служащего с представителем нанимателя (руководителем государственного органа) – трудовые отношения.

Трудовая характеристика правоотношений государственной гражданской службы сосредоточена на правовых связях гражданских служащих как лиц, выступающих в качестве работников наемного труда, т.е. лиц, нанятых для осуществления гражданской службы. Служебная и трудовая деятельность в данном случае рассматривается как тождественное проявление одного интегрированного вида правоотношений, которое направлено на выполнение специфической трудовой функции – выполнение служебно-должностных обязанностей, предусмотренных должностным регламентом. При этом акцент делается не на вид служебной деятельности (гражданская служба), а на содержание профессионального труда, осуществляемого гражданскими служащими. Служебные отношения в этом случае рассматриваются как форма трудовых отношений, а трудовая деятельность (функция) гражданского служащего – как содержание служебных отношений (К.Н. Гусов, В.Н. Толкунова²⁰, Е.А. Ершова, Т.А. Нестерова, Л.А. Чиканова).

Трудовые отношения (условия службы) гражданских служащих регулируются законодательством о гражданской службе. Эти отношения устанавливаются через правовой статус гражданских служащих. В частности, Федеральным законом о гражданской службе установлены основные особенности правового положения (статуса) гражданского служащего. При этом обращает на себя внимание, что на гражданских служащих распространяются нормы трудового права²¹.

Таким образом, происходит последовательный отход от жесткой характеристики гражданских служащих как лиц, находящихся только в административных правоотношениях, отношениях власти и подчинения; лиц, назначение которых

¹⁶ Гусев А.В. Правовое регулирование труда и социальной защиты государственных служащих субъектов Российской Федерации. Екатеринбург, 1998. С. 7.

¹⁷ Вагина Л.В. Оплата труда: государственная гражданская служба. М., 2008. С. 5.

¹⁸ Гришкова А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003. С. 38.

¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

²⁰ См.: Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России. Учеб. для вузов. М., 2004.

²¹ Согласно ст. 73 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” от 27 июля 2004 г. “федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, неурегулированной настоящим Федеральным законом”.

состоит только в выполнении функций и задач государства. Одновременно законодатель непоследовательно сохраняет прежний подход к гражданским служащим как к особой категории лиц (чиновникам), чей правовой статус должен отличаться от других категорий работников, а служащие должны беспрекословно выполнять волю своего начальника. В этом проявляется исторически сложившийся подход, при котором указания “первого лица” не подлежат обсуждению и сомнению.

В настоящее время характерной тенденцией рассматривания различных взглядов на правовой статус гражданских служащих является попытка выработать универсальную концепцию (характеристику) государственно-служебных правоотношений, которая отвечала бы всем требованиям современной организации гражданской службы в России. В связи с этим А.В. Гусев справедливо утверждает, что гражданскую службу нельзя рассматривать исключительно как “институт ведения публичных дел”, а служащего – как агента публичной власти, который в силу только этого своего статуса будет стремиться соблюдать общественный интерес. “Деятельность служащих должна быть организована, регулироваться и оцениваться с учетом того, что эта служба осуществляется в форме профессионального труда, содержит социально-трудовой компонент и потому нуждается в адекватных средствах и способах организации, управления, профессионально-личностной мотивации, стимулирования, контроля, то есть подразумевает использование в ее регулировании трудо-правового инструментария”²².

Тем не менее недостаточно рассматривать государственную гражданскую службу только как наемный труд в государственных органах, направленный на выполнение вспомогательной обслуживающей функции в системе государственного аппарата, а ее исполнение сводить лишь к определенному “набору” индивидуальных служебно-трудовых действий (функций) по профессиональному обслуживанию власти.

А.В. Гусевым предлагается промежуточная концепция, в соответствии с которой правоотношения в сфере гражданской службы включают группы служебных (государственно-служебных, служебных трудовых и социально-служебных) и организационных (организационно-структурных, организационно-служебных и организационно-социальных) правоотношений²³.

При таком подходе сохраняется непоследовательность в структурировании правового статуса гражданских служащих, который проявляется в признании за гражданскими служащими, с одной стороны, их особого правового статуса как лиц, выполняющих государственные функции управления, где должно преобладать действие публичного права, а с другой – отнесение гражданских служащих к лицам наемного труда, гражданская служба которых должна преимущественно регулироваться трудовым законодательством с учетом особенностей выполняемых ими трудовых функций.

Суть и “непримиримость” концептуальных расхождений, по нашему мнению, состоят в различной оценке правового

статуса гражданских служащих, перспективах развития и организации гражданской службы, носителями которой являются гражданские служащие.

Анализ различных взглядов на правовые отношения, возникающие на гражданской службе и концентрирующиеся в их правовом статусе, позволяет сделать определенные выводы.

Во-первых, имеющие место в научной литературе крайние подходы к сущностной характеристике правоотношений гражданских служащих (административно-служебное и трудовое) небезуспешно объединяются в понятие “служебно-трудовые отношения”, получившем в последнее время широкое распространение. На первый взгляд универсальная концепция такого подхода компромиссна. Однако имеет по крайней мере две теоретически нерешенные проблемы: согласно такому подходу нивелируются границы между различными подходами отраслей права (административного и трудового) к правоотношениям на гражданской службе; дефиниция “служебно-трудовые отношения” объединяет два совершенно самостоятельных вида правоотношений, проявляющихся в различных плоскостях служебной деятельности.

Правоотношения на гражданской службе, по нашему мнению, следует последовательно дифференцировать в зависимости от сферы их проявления на служебные и трудовые, в которых понятия “служебные отношения” применять к внешним субъектам (управленческая деятельность, наличие властных полномочий), а “трудовые отношения” – по отношению к представителю нанимателя – руководителю государственного органа и другим гражданским служащим, а также иным работникам, входящим в штат государственного органа.

Во-вторых, гражданские служащие в ходе осуществления гражданской службы постоянно находятся как в служебных (административных), так и в трудовых отношениях. Но в каких они находятся правоотношениях в данный момент, зависит от плоскости преломления служебной деятельности в конкретный период времени. При этом служебные отношения проявляются в процессе выполнения служебных обязанностей. Они направлены на отношения с внешними субъектами (гражданами, государственными органами, учреждениями, организациями). Особенность этих отношений состоит в том, что они дают возможность осуществлять государственно-управленческое воздействие на соответствующую область общественных отношений. При этом наличие административно-служебных полномочий проявляется в подчинении внешних субъектов гражданскому служащему. Эти внешние правоотношения характеризуются публичным характером. Гражданский служащий в данном случае реализует властные полномочия от имени государства. Он осуществляет властные функции исполнительно-распорядительной деятельности. Правовой источник таких отношений – административно-правовые акты, наделяющие государственный орган определенными полномочиями. В данном случае особое влияние на развитие гражданской службы оказывают нормы административного права, на основе которых регулируются отношения, возникающие в ходе формирования и функционирования государственного аппарата.

Трудовые отношения гражданских служащих, определяющие их правовой статус, проявляются как в правовых отношениях с руководителем государственного органа (представителем нанимателя), так и имеют место в отношениях с другими гражданскими служащими данного государственного органа. Эти отношения всегда являются внутренними.

²² Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 12, 13.

²³ См.: Гусев А.В. Роль трудового права в регулировании государственной гражданской службы // Трудовое право. 2005. № 3; *Его же*. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования. Екатеринбург, 2005; *Его же*. Правовое регулирование труда и социальной защиты государственных служащих субъектов Российской Федерации.

Им свойственны в основном элементы частного права (заключение служебного контракта, индивидуализация условий службы (служебных прав и обязанностей), применение норм трудового законодательства). В данных отношениях гражданский служащий выступает как лицо наемного труда и в этом смысле обладает общими трудовыми правами, предусмотренными для всех категорий работников, осуществляющих свою деятельность на основе трудового договора (договорных отношений). Хотя наименование этих отношений может быть различным (служебный контракт, служебные отношения, служебные права, служебные обязанности, должностной регламент и т.д.), их содержанием всегда является определенный труд, специфику которому придает осуществляемая служебная деятельность. Особенности обладает труд и у других категорий работников – учителей, преподавателей, врачей, нотариусов, адвокатов.

В-третьих, убедительна и на первый взгляд достаточно аргументирована концепция служебно-трудовых или служебных трудовых правоотношений гражданских служащих, которая соответствует современному законодательству о гражданской службе. Устраняя крайние взгляды (административный или трудовой подходы), она дает возможность всесторонне рассмотреть правоотношения гражданских служащих. Анализируя общую структуру общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования гражданской службы, А.В. Гусев предлагает разделять эти отношения на две основные группы – служебные и организационные. В свою очередь, служебные отношения подразделяются им на три вида: государственно-служебное, служебное трудовое и служебное социальное отношение. Полемизируя с Л.А. Чикановой, А.В. Гусев обоснованно отмечает, что служебное трудовое правоотношение хотя и возникает только при наличии государственно-служебного правоотношения и на его основе, вместе с тем не должно рассматриваться в качестве элемента государственно-служебного правоотношения, так как имеет иную отраслевую природу, содержание, субъектный состав, иные основания возникновения, изменения и прекращения²⁴.

В-четвертых, перспективы регулирования правоотношений на гражданской службе и, соответственно, правового положения (статуса) гражданских служащих и преобладание публично-правовых или частноправовых элементов в рассматриваемых правоотношениях во многом зависят от концепции развития правовых связей гражданских служащих с государством и гражданским обществом. Длительное время преобладала и частично сохраняется до настоящего времени административная модель регулирования службы (труда) гражданских служащих.

В период обострения и усложнения задач, стоящих перед государственным аппаратом (чрезвычайные события, кризис экономики, рост преступности, общественные коллизии, рост коррупции, борьба с терроризмом, военные действия), объективно возрастает потребность в усилении служебных отношений, в которых преобладают элементы административного регулирования. В динамично развивающемся обществе с усилением демократических начал неизбежно происходят либерализация государственной службы и,

соответственно, расширение частноправовых элементов в регулировании правового положения гражданских служащих, которое проявляется в более последовательном применении общих норм трудового права. При этом происходит постепенное и неизменное выравнивание правового статуса гражданских служащих различных государственных органов между собой, а также с правовым положением других категорий работников при одновременном сохранении особенностей труда гражданских служащих.

В-пятых, наиболее приемлемой концепцией структурирования правоотношений гражданских служащих является не объединение, а дифференциация этих отношений 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 – всегда внутренние отношения. Они, как правило, находятся за пределами интересов внешних субъектов (граждан и юридических лиц), а служебные отношения, являющиеся внешними, постоянно находятся под контролем и в поле зрения государства и гражданского общества.

Кроме того, в административно-правовой (монистической) и служебно-трудовой (дуалистической, смешанной) моделях регулирования гражданской службы не учитывается установленное служебным законодательством внутреннее “расслоение” гражданских служащих на четыре категории (руководители, советники, специалисты и обеспечивающие специалисты), правовой статус которых существенно различается. Значительная часть гражданских служащих не обладает и не осуществляет публичную деятельность, не принимает внешние властные решения, не вступает в правоотношения с внешними субъектами (учреждениями, предприятиями, государственными органами, гражданами). Такие категории гражданских служащих (прежде всего специалисты и обеспечивающие специалисты) осуществляют повседневную подготовительную работу, направленную на подготовку властных решений (предписаний), обеспечивают нормальное функционирование государственных органов и соответствующих структурных подразделений. Властными функциями обладает руководитель государственного органа (представитель нанимателя), а также в определенных случаях его заместители и начальники структурных подразделений. Именно с их решениями имеют дело внешние субъекты государственно-служебных отношений. От них зависят эффективность государственного управления и оказание соответствующих государственных услуг.

Таким образом, от концептуального моделирования отношений на гражданской службе и правовых отношений гражданских служащих (административных, административно-трудовых, служебных, служебно-трудовых или трудовых) во многом зависят направление развития гражданской службы, перспективы регулирования труда (правового статуса) гражданских служащих. В одних случаях (административная модель) – это минимальное наделение гражданских служащих свободой служебной (должностной) деятельности, направленной на ее улучшение; в других (трудо-правовая модель) – максимальная либерализация гражданской службы, содержанием которой является юридическое равенство прав руководителей и гражданских служащих при установлении или изменении контрактных условий прохождения гражданской службы.

²⁴ См.: Гусев А.В. Правовое регулирование труда и социальной защиты государственных служащих субъектов Российской Федерации. С. 21.