Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе :Теория и практика

**Год:**

2005

**Автор научной работы:**

Чиканова, Людмила Алексеевна

**Ученая cтепень:**

доктор юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Москва

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.05

**Специальность:**

Трудовое право; право социального обеспечения

**Количество cтраниц:**

312

## Оглавление диссертации доктор юридических наук Чиканова, Людмила Алексеевна

Введение.

Глава 1. Феномен государственной гражданской службы в Российской Федерации и его правовое обеспечение.

§ 1. Государственная гражданская служба и государственный служащий: исторический аспект.

§2. Современное понимание государственной гражданской службы и государственного гражданского служащего, их соотношение.

§3. Государственная гражданская служба как комплексный правовой институт.

§4. Соотношение норм административного и трудового права в законодательстве о государственной гражданской службе.

Глава П. Правовая природа служебных отношений на государственной гражданской службе.

§ 1. Сущность служебного отношения.

§2. Стороны и содержание служебного правоотношения.

§3. Служебно-трудовое отношение, как составная часть (элемент) государственно-служебного отношения.

Глава Ш. Соотношение норм трудового и административного законодательства, регулирующего возникновение служебных отношений.

§ 1. Возникновение служебного правоотношения на основании сложного юридического состава.

§2. Конкурс при поступлении на государственную гражданскую службу.

§3. Акт назначения на должность, как элемент сложного юридического состава, завершающий возникновение государственно-служебного правоотношения.

§4.Служебный контракт и его роль в определении содержания служебно-трудового правоотношения.

Глава 1У. Применение трудового законодательства к служебным отношениям, возникающим в связи с их приостановлением и прекращением.

§1. Основания и порядок приостановления и изменения служебного правоотношения.

§2. Прекращение служебного контракта и служебного правоотношения.

§3. Порядок прекращения служебного контракта по инициативе представителя нанимателя.

Глава У. Применение норм трудового законодательства к отношениям, возникающим в связи с защитой гражданских служащих при осуществлении ими профессиональной служебной деятельности.

§1. Основные подходы к проблеме защиты служебных прав и интересов государственных гражданских служащих.

§2. Индивидуальные служебные споры.

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе :Теория и практика"

Среди задач, которые предполагается решить в процессе проводимой в стране административной реформы, особое место занимает реформирование государственной службы. Цель реформирования -кардинальное повышение эффективности государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, создания целостной системы государственной службы с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей.

Достижение поставленной цели обеспечивается целым комплексом организационных, финансовых, правовых мер. В их числе немалую роль играет правовое регулирование служебных отношений на государственной и, прежде всего, гражданской службе.

Законодательство о государственной службе призвано обеспечить создание стимулов к добросовестному и инициативному выполнению служебных обязанностей, введение обоснованных ограничений и запретов, установление адекватного затраченным усилиям вознаграждения за труд. А эти факторы, в свою очередь, непосредственно влияют на результаты профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, и, следовательно, на осуществление соответствующим государственным органом возложенных на него государственных функций.

Таким образом, результативность деятельности любого государственного органа напрямую зависит от эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, исполняющих государственную службу.

Именно государственные служащие в силу предоставленных им полномочий призваны претворять в жизнь политику государства в сфере экономики, науки, культуры, образования, здравоохранения, социального развития и др.

В современных социально-экономических условиях, в связи с формированием в стране рыночной экономики, обострением социальных проблем, роль и значение государственной гражданской службы особенно возрастают. Перед ней стоят новые задачи, направленные на создание условий для нормального функционирования рыночной экономики, соблюдение демократических правовых принципов в обществе, обеспечение его стабильности, усиление защиты законных прав и свобод граждан.

Новые задачи, стоящие перед государственной службой, предопределяют и иное (новое) отношение к гражданским служащим, исполняющим государственную службу. Успешная профессиональная деятельность гражданских служащих по реализации функций государства во многом зависит от их правового положения. В связи с этим проблема совершенствования законодательства, определяющего правовое положение государственных гражданских служащих, приобретает особую актуальность. Как справедливо отмечается в научной литературе, потребность в серьезном анализе основных норм действующего законодательства о государственной службе и главных направлений реформирования государственной службы давно назрела, так как и в теории, и на практике встречается множество проблем организации и функционирования российской публичной службы.

Вместе с тем, исследование вопроса о направлениях и итогах развития российского законодательства о государственной службе за последние восемь лет и особенно 2003 - 2004 г. не дает ясного ответа на вопрос о том, что происходит с институтом российской государственной службы1.

Среди проблем правового регулирования государственной гражданской службы особое место занимает проблема определения отраслевой принадлежности общественных отношений, складывающихся в связи с осуществлением профессиональной служебной деятельности, и,

1 См.: Старилов Ю. Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? //Журнал российского права. 2004. № 9. С. 11. следовательно, - соотношения применяемых к ним норм административного и трудового законодательства. Решение ее весьма важно с точки зрения, как теории, так и практики применения законодательства о государственной гражданской службе. Отнесение соответствующих общественных отношений к предмету той или иной отрасли права имеет большое значение для построения стройной правовой системы, разграничения используемых методов правового регулирования, применения свойственного данной отрасли понятийного аппарата, устранения возможныхпробелов в правовом регулировании и, в конечном итоге - для формирования внятной и целесообразной правоприменительной практики. Однако на сегодняшний день теоретически данная проблема не решена.

Не решают этой проблемы и Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 15 августа 2001 г., а также принятые в соответствии с ней федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации" (от 27 мая 2003г.) и «О государственной гражданской службе —Российской Федерации» (от 27 июля 2004 г.).

Напротив, принятие названных законов ставит новые задачи, связанные с необходимостью осознания и воплощения в практику регулирования служебных отношений новых моделей правового поведения.

Для этого необходимо иметь четкое представление о пробелах в действующем законодательстве, о нормах, правоприменительное толкование которых неоднозначно, об эффективности тех или иных правовых норм, о межотраслевых рассогласованиях с тем, чтобы в процессе дальнейшего реформирования законодательства были учтены не только теоретические представления о должном регулировании, но и складывающиеся реалии, потребности практики.

Цель и задачи диссертационного исследования.

2 Далее - Закон о гражданской службе.

Целью диссертационного исследования является разработка концепции правового регулирования служебных отношений на государственной гражданской службе на основе их разграничения по отраслевой принадлежности и определения соотношения применяемых к этим отношениям норм трудового и административного законодательства. В соответствии с предложенной концепцией - разработка конструктивных решений, направленных на совершенствование законодательства, регулирующего служебные отношения на государственной гражданской службе.

Достижение поставленной цели исследования предполагает решение следующих задач:

- анализ теоретических представлений о государственной гражданской службе и государственном гражданском служащем и формулирование на его основе соответствующих понятий, имеющих межотраслевое значение;

- выявление сущности и содержания служебных отношений, возникающих на государственной гражданской службе;

- определение соотношения применяемых к служебным отношениям норм трудового и административного законодательства;

- установление видов и отраслевой принадлежности юридических фактов, являющихся основанием возникновения государственно-служебного и служебно-трудового правоотношений;

- оценка акта назначения на должность, как юридического факта, порождающего государственно-служебное правоотношение;

- установление роли служебного контракта в определении содержания служебно-трудового правоотношения;

- анализ правовых способов защиты служебных прав и интересов гражданских служащих, предусмотренных законодательством о государственной гражданской службе; разработка теоретически обоснованных предложений по реформированию законодательства, регулирующего служебно-трудовые отношения на государственной гражданской службе.

Теоретическая, методологическая основа и нормативная база диссертации. Теоретической основой диссертации послужили научные труды специалистов в области теории права, науки трудового и административного права, гражданского и других отраслей права. Использованы монографические и иные источники по теории права: Н. Г. Александрова, С.С. Алексеева, B.C. Белых, М.И. Брагинского, А.В. Васильева, В.В. Витрянского, О.А. Красавчикова, А.В. Мицкевича, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, О.Н. Садикова, Е.А. Суханова, В.М Сырых, Ю.А.Тихомирова, В.Ф. Яковлева и др.

Основную базу диссертационного исследования составили труды представителей науки трудового права: О.В. Абрамовай, М.О. Бару, Б.К. Бегичева, Э.Н. Бондаренко, Л.Ю. Бугрова, B.JI. Гейхмана, С.Ю. Головиной, К.Н. Гусова, И.К. Дмитриевой, Т.В. Иванкиной, С.А. Иванова, А.М. Куренного, В.М. Лебедева, Р.З. Лившица, A.M. Лушникова, М.В. Лушниковой, С.П.Маврина, М.В. Молодцова, Т.А. Нестеровой, В.И. Никитинского, А.Ф.Нуртдиновой, Ю.П. Орловского, Л.А. Окунькова, В.Н. Пашерстника, А.И. Процевского, В.Н. Скобелкина, А.А. Снегура, А.И. Ставцевой, О.В. Смирнова, И.О. Снигиревой, Л.А. Сыроватской, В.Н. Толкуновой, Г.В. Хныкина, В.Е. Холодовой, Е.Б. Хохлова, О.С. Хохряковой и др.

Важными источниками для написания диссертации послужили труды ученых в области административного права: Ю.С. Алушкина, С.Г. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, А.А. Гришковца, А.В. Демина, В.И. Ивакина, В.Г. Игнатова, Н.М. Казанцева, А.Б. Карлина, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, В.М. Манохина, В.И. Матирко, Т. Е Новицкой, А.Ф. Ноздрачева,

А.В. Оболонского, Д.М. Овсянко, С. Полякова, JI.JI. Попова, Б.В. Российского, Ю.Н. Старилова, М.С. Студиникиной, В.И. Щепетева и др.

Методологическую основу диссертационного исследования составляет совокупность научных приемов и методов исследования явлений и процессов. В работе использованы такие общие методы научного познания как: диалектический, системный, конкретно-исторический, формальнологический, структурно-функциональный, метод сравнительных исследований и правового моделирования.

Нормативную базу диссертационного исследования составили: Конституция РФ, конвенции и рекомендации МОТ, Трудовой кодекс РФ, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, федеральные законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие служебные отношения на государственной службе, постановления Конституционного Суда РФ и Пленума Верховного Суда РФ, законодательные акты о государственной службе зарубежных государств (Албании, Великобритании, Германии, Голландии, Китая, Норвегии, Польши, США, Франции, Японии).

Степень научной разработанности темы. Проблема соотношения норм трудового и административного права, регулирующих служебные отношения на государственной гражданской службе, исследовалась представителями науки как трудового, так и административного права. Она нашла отражение во многих монографических работах, учебниках, комментарияхк законодательству о труде и о государственной службе, научно-практических пособиях, научных статьях, однако, как правило, затрагивалась попутно, в связи с рассмотрением других, более общих проблем. Специальная глава этой проблеме посвящена лишь в одном монографическом исследовании - «Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации» (автор -А.А. Гришковец). При этом ученые-трудовики рассматривали проблему, главным образом, с позиций единства и дифференциации правового регулирования трудовых отношений государственных служащих, т.е. с позиций принадлежности служебных отношений к предмету трудового права. Они отмечали наличие в этих отношениях существенных особенностей, требующих и особых способов регулирования. Многие же представители науки административного права, напротив, исходили из понимания служебных отношений на государственной гражданской службе как исключительно государственно-служебных и рассматривали регулирующие их нормы как нормы административного законодательства.

Кроме того, все исследования, посвященные данной проблеме, проводились в то время, когда действовал Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», признававший служебные отношения на государственной службе трудовыми отношениями. Закон о государственной гражданской службе предусмотрел принципиально иной подход к соотношению норм административного и трудового законодательства на государственной гражданской службе, закрепив принцип субсидиарного применения трудового законодательства к отношениям на государственной гражданской службе. Однако это нововведение не только не улучшило правовое регулирование названных отношений, но и создало новые проблемы, требующие теоретического осмысления.

Научная новизна работы состоит в том, что она представляет собой первое комплексное монографическое исследование, специально посвященное проблеме соотношения норм трудового и административного права, применяемых к служебным отношениям на государственной гражданской службе. В данной работе в аспекте рассматриваемой проблемы подвергается комплексному исследованию вопрос о сущности служебных отношений на государственной гражданской службе, теоретической обоснованности и практической целесообразности использования Законом о гражданской службе принципа субсидиарного применения норм трудового законодательства к отношениям на гражданской службе. На основе анализа сущности и содержания служебных правоотношений на гражданской службе, их субъектного состава, оснований возникновения и специфики профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, в работе предложен принципиально иной подход к разрешению рассматриваемой проблемы и сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства о государственной гражданской службе.

Положения, выносимые на защиту.

Проведенное исследование позволило сформулировать и обосновать следующие теоретические и практические положения, выносимые на защиту.

1. Сформулировано понятие «профессиональная служебная деятельность». Это - регламентируемая государством деятельность, направленная на реализацию функций государства государственными органами, лицами, замещающими государственные должности, и осуществляемая гражданскими служащими, состоящими на государственной службе.

Профессиональную служебную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов (государственную службу как таковую) следует отграничивать от профессиональной служебной деятельности государственного служащего, состоящего на государственной службе.

Применительно к понятию «государственная гражданская служба», •профессиональная служебная деятельность может рассматриваться только как профессиональная служебная деятельность всех гражданских служащих, независимо от конкретного государственного органа, в котором она осуществляется, т. е. как некая ее совокупность. Это деятельность служащих всех государственных органов, исполняющих возложенные на них функции государства по управлению теми или иными сферами общественной жизни в соответствии с предоставленными им полномочиями. Профессиональная служебная деятельность государственного служащего - это деятельность по исполнению обязанностей в соответствии с занимаемой им должностью в конкретном государственном органе.

2. Исходя из предложенного понимания «государственной службы» и «государственного служащего», сформулированы понятия «гражданская служба» и «гражданский служащий». Гражданская служба - вид государственной службы, представляющий собой регламентируемую государством профессиональную служебную деятельность, направленную на реализацию государственных функций федеральными государственными органами, государственными органами субъектов РФ, лицами, замещающими государственные должности РФ, и государственные должности субъектов РФ, в соответствии с предоставленными им полномочиями, и осуществляемую гражданскими служащими, состоящими на государственной гражданской службе.

Гражданский служащий - гражданин Российской Федерации, поступивший на государственную гражданскую службу на основании акта назначения на должность гражданской службы и осуществляющий профессиональную служебную деятельность в соответствии со служебным контрактом. Такое определение, во-первых, в большей степени соответствует понятию гражданского служащего, предусмотренному в Концепции реформирования государственной службы РФ и, во-вторых, позволяет разграничить понятия «поступление на гражданскую службу» и «осуществление профессиональной служебной деятельности» гражданским служащим, что имеет принципиальное значение для установления сущности служебных отношений.

3. Понятия «трудовая деятельность работника» и «профессиональная служебная деятельность государственного служащего» по своей природе тождественны и не имеют сущностных различий. Профессиональная служебная деятельность — это один из видов управленческой трудовой деятельности, характеризующейся определенной спецификой, выражающейся, в частности, в ее «более тесной связи с государством», «служении государству». Профессиональная служебная деятельность гражданских служащих направлена на реализацию политики государства, практическое осуществление его управленческих функций. Государственный служащий, наделенный определенным кругом служебных обязанностей в соответствии с занимаемой им в государственном органе должностью, фактически выполняет в этом органе соответствующую трудовую функцию, которая согласно ст. 15 ТК определяется как работа по определенной специальности, квалификации, должности. Специфика профессиональной служебной . деятельности гражданских служащих предопределяет необходимость установления и особого ее правового регулирования.

4. Положенные в основу концепции Закона о гражданской службе идеи о субсидиарном применении норм трудового законодательства к служебным отношениям и о наиболее полном урегулировании служебных отношений на государственной гражданской службе в специальном законе теоретически несостоятельны и практически не реализуемы. Попытка воплотить их в Законе о гражданской службе обернулась тем, что регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе осуществляется сегодня наполовину нормами Закона, переписанными из ТК, а наполовину - путем применения норм ТК субсидиарно. Однако такое положение противоречит самой сущности принципа субсидиарного применения правовых норм.

5. Государственная гражданская служба является комплексным правовым межотраслевым институтом, основанным на особо тесной связи разнородного правового регулирования, органически сочетающим элементы разных отраслей, охватывающим общим регулированием сложные сферы общественной жизни, характеризующиеся единством и, в то же время, включающие в себя различные общественные отношения. Понимание гражданской службы как межотраслевого института позволяет избежать тех негативных последствий, которые могут возникнуть в случае признания входящих в него норм, нормами одной отрасли права. Оно в полной мере соответствует роли и назначению комплексного правового института в системе права, учитывает те принципиально новые идеи, которые законодатель предпринял попытку воплотить в Законе о гражданской службе, т.е. идеи служения гражданского служащего государству как таковому и непосредственной связи его с государством.

Понимание гражданской службы как комплексного межотраслевого института заставляет иначе взглянуть на проблему соотношения административного и трудового права в регулировании служебных отношений на гражданской службе. Речь должна идти уже не о разграничении административного и трудового права в зависимости от вида регулируемых отношений - «внутренних» и «внешних», а о разграничении внутри «внутреннего» отношения, т.е. разграничивать отношения, а, следовательно, и применяемое к ним законодательство, внутри самого государственно-служебного отношения на гражданской службе. Такое разграничение необходимо проводить исходя из сущности служебных отношений, оснований их возникновения, вида субъекта на стороне нанимателя и соотношения (наличия) в складывающихся отношениях публично-правовых и частноправовых элементов.

6. Специфика правового статуса гражданского служащего дает основание для понимания его как сложного правового явления в рамках общего понятия «государственная гражданская служба». Поступив на гражданскую службу на основании акта о назначении на должность, гражданин приобретает статус гражданского служащего как агента публичной власти (вступает в государственно-служебное правоотношение). Как гражданский служащий, он имеет права, обязанности и должен соблюдать ограничения, предусмотренные законом для всех гражданских служащих (безотносительно к той должности, на которую он назначен, и органа, в котором осуществляется профессиональная служебная деятельность).

Однако статус государственного служащего сам по себе еще не порождает служебного отношения с конкретным государственным органом (служебно-трудового правоотношения). Для возникновения служебно-трудового правоотношения необходимо заключение служебного контракта. Заключив служебный контракт, гражданский служащий становится служащим конкретного государственного органа и приобретает дополнительные права и обязанности в соответствии с занимаемой должностью, в т.ч. предусмотренные этим контрактом.

Гражданский служащий может находиться на гражданской службе, но не осуществлять профессиональную служебную деятельность (например, в случае приостановления контракта или в период нахождения в кадровом резерве). То есть, нахождение гражданского служащего на государственной гражданской службе не всегда непосредственно связано сисполнением им профессиональной служебной деятельности по должности, на которую он назначен. Вместе с тем, прекращение служебного контракта с конкретным государственным органом не всегда влечет за собой прекращение гражданской службы. Например, служебный контракт может быть прекращен в связи с сокращением штата государственного органа, а служебные отношения с гражданским служащим сохранены (в частности, при направлении его на переподготовку, переквалификацию или переобучение, в кадровый резерв).

7. Содержание служебного правоотношения, возникающего в связи с осуществлением гражданским служащим профессиональной служебной деятельности, позволяет характеризовать его как сложное правоотношение, состоящее из различных по своей природе, но неразрывно связанных и взаимно обусловленных элементов (отношений), имеющих как публично-правовой, так и частноправовой характер. Причем эта связь такова, что частноправовое отношение возникает, как бы внутри публично-правового, после поступления гражданского служащего на службу в конкретный государственный орган. Задача состоит в том, чтобы, сохранив служебное правоотношение как единое публично - правовое, выделить в нем -элементы, являющиеся по своей сущности служебно-трудовыми отношениями.

8. Выделение в составе публично-правового служебного отношения частноправовых элементов (служебно-трудовых отношений), возникающих в связи с осуществлением профессиональной служебной деятельности, обусловлено не только «трудовой» сущностью этих отношений (элементов), но и спецификой субъекта на стороне нанимателя, характеризующейся его своеобразной двойственностью, а также различием в основаниях возникновения публично-правового и частноправового отношения.

Двойственность субъекта на стороне нанимателя заключается в том, что в служебном правоотношении одновременно могут выступать два субъекта - государство как наниматель и представитель нанимателя -руководитель государственного органа. В связи с этим другой субъект — гражданский служащий, может находиться одновременно в правоотношениях, как с государством - нанимателем, так и его представителем. Государство остается стороной служебного правоотношения на всем протяжении его существования, независимо от того, замещает ли гражданский служащий в тот или иной промежуток времени государственную должность в государственном органе. Заключая служебный контракт о службе в конкретном государственном органе, государственный служащий, находясь в служебном правоотношении с государством, вступает в правоотношение и с представителем нанимателя -руководителем государственного органа.

9. Обоснована необходимость внесения в Закон о гражданской службе изменения, в соответствии с которым стороной служебного контракта признавался бы государственный орган, а не его руководитель (представитель нанимателя). Признание государственного органа стороной служебного контракта не колеблет самой идеи служения государственного служащего государству как таковому. Осуществляя профессиональную служебную деятельность в конкретном государственном органе, государственный служащий тем самым находится на службе государства.

Государственный орган как сторона служебного контракта в большей степени, нежели руководитель государственного органа, отвечает тем признакам, которые характеризуют его как работодателя (способность предоставить для замещения конкретную государственную должность, выплачивать денежное содержание, определять обязательные правила поведения при исполнении должностных обязанностей, устанавливать режим служебного времени и т.д.).

Законодательное решение, в соответствии с которым руководитель государственного органа, будучи представителем государства, одновременно является и стороной служебного контракта, т.е. выступает одновременно в нескольких «ипостасях», делает бессмысленной предложенную Законом сложную конструкцию возникновения служебно-трудового правоотношения. Оно подрывает саму идею служения гражданского служащего государству как таковому. В действительности получается, что гражданский служащий служит не государству и не государственному органу, в котором реально осуществляет профессиональную служебную деятельность, а конкретному должностному лицу, ибо в соответствии с контрактом гражданский служащий имеет обязательства именно перед ним, как стороной контракта.

10. Для реализации гражданами конституционного права на равный доступ к государственной гражданской службе предложено включать в кадровый резерв граждан, прошедших конкурс, но не ставших победителями. Для того, чтобы граждане, участвующие в конкурсе, реально могли реализовать право быть включенными в кадровый резерв, следует внести соответствующие дополнения в Закон о гражданской службе и Положение о конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы, а также учесть их в Положении о кадровом резерве, которое, согласно ст. 64 Закона, утверждается соответственно Президентом РФ или нормативным правовым актом субъекта РФ. В частности, закрепить за конкурсной комиссией право рекомендовать зачислять граждан, участвующих в конкурсе, в кадровый резерв и установить процедуру такого зачисления, а также на законодательном уровне определить правовое положение граждан, зачисленных в кадровый резерв (их права, обязанности, государственные гарантии).

Необходимо решить вопрос и об уровне кадрового резерва (федеральный, субъекта РФ), в который будут зачисляться такие граждане, а также уровне государственного органа, принимающего решение о зачислении в кадровый резерв. Исходя из концепции, положенной в основу Закона о гражданской службе (служение государству), логичнее было бы и конкурс проводить только на этих уровнях, создав (возможно, на постоянной основе) соответствующие конкурсные комиссии. Это позволит устранить существующие противоречия в правовом регулировании отношений, связанных с поступлением на гражданскую службу.

В настоящее время система подбора кадров гражданской службы оказывается в явном противоречии с международно-правовыми нормами и ст. 32 Конституции РФ, которыми предусмотрен принцип равного допуска граждан к государственной службе.

11. С учетом полученных теоретических выводов сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего служебные отношения на государственной гражданской службе.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

В работе предложен теоретически обоснованный подход к решению одной из принципиальных проблем правового регулирования служебных отношений на гражданской службе - проблемы соотношения применяемых к служебным отношениям норм трудового и административного законодательства. Выявлены пробелы, противоречия, нечеткие или ошибочные положения законодательства, затрудняющие практическое его применение. Сделаны предложения о применении в соответствующих случаях к служебным отношениям норм трудового законодательства субсидиарно. На основе теоретических положений и анализа правовых норм, определяющих правовой статус гражданских служащих, сформулированы рекомендации по совершенствованию законодательства, применяемого к отношениям на гражданской службе, которые могут быть учтены в процессе реформирования правового регулирования служебных отношений. Материалы диссертации могут быть использованы при чтении лекций по курсу как трудового, так и административного права.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждалась на совместном заседании отделов законодательства о труде и социальном обеспечении и административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Основные положения диссертации докладывались автором на заседании Ученого совета ИЗиСП (1996, 2004).

Теоретические положения и выводы, полученные в процессе исследования, освещены в сообщениях на научно-практических конференциях, круглых столах, опубликованы в монографиях и научно-практических пособиях, комментариях к законам о государственной службе, КЗоТ и Трудовому кодексу РФ, учебниках, научных статьях, выносились автором на обсуждение рабочей группы при Комитете по труду и социальной политике Государственной Думы Федерального Собрания РФ в процессе работы над проектом ТК РФ (1995 - 2001), Экспертного совета при Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам (1999).

Результаты проводимого исследования были апробированы в ходе участия диссертанта в разработке и обсуждении проекта Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также при подготовке заключений на проекты законов и иных нормативных правовых актов по вопросам государственной службы.

Отдельные положения настоящего исследования излагались автором на семинарах, посвященных вопросам применения закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в Институте повышения квалификации государственных служащих РАГС при Президенте РФ (2004-2005 г.), в Управлении кадров и государственной службы аппарата Совета Федерации (2005г.) и др.

Структура работы обусловлена целями и задачами диссертационного исследования. Она состоит из введения, пяти глав, разделенных на 16 параграфов, заключения и библиографии.

## Заключение диссертации по теме "Трудовое право; право социального обеспечения", Чиканова, Людмила Алексеевна

Заключение

Проведенное исследование позволило наметить пути решения существующей проблемы и обозначить перспективы развития законодательства, регулирующего служебные отношения на государственной гражданской службе.

1. В настоящее время, до внесения соответствующих изменений в Трудовой кодекс РФ, нормы Закона о гражданской службе, касающиеся служебно-трудовых отношений, следует рассматривать как нормы трудового права, а сами эти отношения считать трудовыми правоотношениями, со всеми вытекающими из этого последствиями. Следовательно, те положения Закона о гражданской службе, которые регламентируют поступление на гражданскую службу, ее прохождение и прекращение - это положения трудового законодательства, устанавливающие особенности правового регулирования служебных отношений на гражданской службе.

С точки зрения действующего законодательства такой подход к вопросу о правовой природе служебных отношений на государственной гражданской службе является единственно правильным.

Как известно, правовая природа любого общественного отношения, определяется законодательством, его регулирующим. Действующие в настоящее время законы предусматривают, что к служебным отношениям на государственной гражданской службе применяется и трудовое, и административное законодательство. Согласно ст. 11 Трудового кодекса на государственных служащих распространяется законодательство о труде с особенностями, установленными ТК и иными федеральными законами. В соответствии со ст. 73 Закона о гражданской службе, нормы трудового права применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной этим законом.

Как видно из приведенных положений названных законов, они противоречат друг другу. Однако решение возникшего противоречия предусмотрено другой статьей ТК - 5, в соответствии с которой нормы трудового права, содержащиеся в иных законах, должны соответствовать Трудовому кодексу. В случае противоречия между ТК и иными федеральными законами, содержащими нормы трудового права, применяется ТК. Если вновь принятый закон противоречит ТК, то этот федеральный закон применяется при условии внесения соответствующих изменений и дополнений в ТК.

2. Предложенное на сегодняшний день решение существующей проблемы, вместе с тем, не снимает с повестки дня самой этой проблемы. Проблема сущности служебного отношения на государственной гражданской службе и соответствующего ей правового обеспечения остается. Сегодня нельзя, да и нет оснований, не учитывать те принципиально новые идеи, которые законодатель предпринял попытку воплотить в Законе о гражданской службе, в т.ч. идею служения государственного служащего государству как таковому. Она весьма актуальна как с теоретических позиций, так и с точки зрения практики применения законов о государственной и, прежде всего, о гражданской службе. Без теоретических подходов к данной проблеме нельзя, во-первых, решить практические вопросы применения той или иной отрасли законодательства к отношениям на государственной службе, а, во-вторых, дать обоснованные предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего гражданскую службу.

3. Разграничение норм административного и трудового законодательства, применяемых к отношениям на государственной гражданской службе, необходимо проводить, прежде всего, исходя из сущности служебных отношений, оснований их возникновения, вида субъекта на стороне нанимателя и соотношения (наличия) в складывающихся отношениях публично-правовых и частноправовых элементов.

4. Концептуальной основой правового регулирования служебных отношений на государственной гражданской службе должно служить понимание служебного правоотношения как сложного правового явления, состоящего из различных по своей природе, но неразрывно связанных и взаимно обусловленных элементов (отношений), имеющих как публично-правовой, так и частноправовой характер.

Понимание служебного отношения на гражданской службе как исключительно публично-правового не соответствует его действительной сущности. Об этом свидетельствует, в частности, наличие в правовом статусе гражданских служащих как публично-правовых элементов, возникающих в связи с актом назначения на должность, так и частноправовых, возникающих в связи с заключением служебного контракта.

5. В содержании служебного правоотношения следует выделять две самостоятельных, но взаимосвязанных группы прав и обязанностей его субъектов. В зависимости от того, с каким субъектом на стороне нанимателя взаимодействует гражданский служащий как сторона правоотношения, необходимо определять их взаимные права и обязанности, составляющие содержание соответствующей группы (комплекса) служебного правоотношения.

Права и обязанности по отношению к государству, как субъекту служебного правоотношения, гражданский служащий приобретает с момента поступления на гражданскую службу и сохраняет их до момента ее прекращения, независимо от того, исполняет ли он в тот или иной отрезок времени должностные обязанности по должности гражданской службы в государственном органе. Возникающие по поводу реализации этих прав и обязанностей государственно-служебные отношения должны регулироваться нормами административного права.

Права и обязанности, принадлежащие гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей в конкретном государственном органе, составляют содержание служебно-трудового отношения. Это отношение является по своей природе трудовым и должно регулируется нормами трудового законодательства с особенностями, установленными законодательством о гражданской службе.

6. В целях повышения эффективности правового регулирования государственно-служебных отношений на государственной гражданской службе необходимо:

- внести в Закон о гражданской службе изменения и дополнения, направленные на обеспечение равного допуска граждан к государственной гражданской службе. В частности, закрепить за конкурсной комиссией право рекомендовать зачислять граждан, участвующих в конкурсе, но не ставших победителями, в кадровый резерв и установить процедуру такого зачисления, а также определить правовое положение граждан, зачисленных в кадровый резерв (их права, обязанности, государственные гарантии).

Это позволило бы, в случае образования в государственном органе вакантной должности гражданской службы, достаточно быстро обеспечить ее замещение. Поскольку в кадровом резерве могут состоять граждане, имеющие различное образование и квалификацию и уже прошедшие конкурсный отбор, из их числа может быть выбран и назначен на соответствующую должность специалист, отвечающий всем предъявляемым требованиям, без проведения дополнительного конкурса;

- решить вопрос об уровне кадрового резерва, в который будут зачисляться такие граждане, а также государственном органе, принимающем решение о зачислении в кадровый резерв. Полагаем, что таких уровней может быть только два - федеральный кадровый резерв и кадровый резерв субъекта РФ. Именно из этих кадровых резервов должны «черпать» кадры государственные органы.

Исходя из концепции, положенной в основу Закона о гражданской службе (служение государству как таковому, а не отдельному государственному органу), логичнее было бы и конкурс проводить только на этих уровнях, создав (возможно, на постоянной основе) соответствующие конкурсные комиссии.

Такие конкурсные комиссии могли бы быть созданы при органах по управлению государственной службой Российской федерации и субъекта РФ.

Создание конкурсных комиссий на этих уровнях не только соответствовало бы концепции Закона о гражданской службе, но и позволило бы реально обеспечить равный доступ граждан к гражданской службе. Такие комиссии могли бы быть действительно независимыми и более объективно, нежели комиссии, создаваемые в каждом отдельном государственном органе, подходить к оценке претендентов на занятие должности гражданской службы.

В настоящее время, практически вся деятельность по формированию кадрового состава государственного органа сосредоточена в руках руководителя этого органа. По его решению объявляется конкурс на замещение вакантной должности. Правовым актом этого органа (по сути, руководителем органа) создается конкурсная комиссия, определяется ее состав. Руководитель государственного органа издает акт о назначении на должность и он же является стороной служебного контракта, который заключается на основании им же изданного акта. Такое положение, вряд ли можно признать соответствующим Концепции реформирования системы государственной службы и ст. 10 Закона о системе государственной службы, установившим, что нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, а государственного служащего субъекта РФ - соответствующий субъект РФ.

Учитывая, что ни Закон о гражданской службе, ни Положение о конкурсе вообще не указывают, какое конкретно решение может принять конкурсная комиссия по результатам конкурса, можно предложить следующие варианты решений конкурсной комиссии по результатам конкурса:

1) признать гражданина (гражданского служащего) победителем конкурса и рекомендовать назначить его на соответствующую должность гражданской службы;

2) признать граждан (гражданина), участвовавших в конкурсе, но не признанных победителями, отвечающими требованиям, предъявляемым к должности гражданской службы, и рекомендовать их для зачисления в кадровый резерв;

3) признать гражданина (граждан) не отвечающим требованиям, предъявляемым к вакантной должности гражданской службы.

Необходимо предусмотреть в законодательстве и правила о самом порядке принятия конкурсной комиссией соответствующего решения, т.к. отсутствие их в законодательстве неизбежно повлечет разнобой в деятельности различных комиссий;

- внести в законодательство о гражданской службе изменения, в соответствии с которыми поступление на государственную гражданскую службу оформлялось бы актами Президента РФ или Правительства РФ (соответствующими органами субъекта РФ), а стороной служебного контракта признавался бы государственный орган. В этом случае функции соответствующих государственных органов по формированию корпуса гражданских служащих могли бы быть четко распределены в соответствии с их полномочиями. Руководитель государственного органа осуществлял бы подбор кадров гражданской службы для конкретного государственного органа путем заключения служебного контракта в соответствии с актом назначения, изданным вышестоящим органом. Такое распределение полномочий соответствовало бы правовому статусу руководителя государственного органа и позволило бы исключить его неоправданную «многоликость».

7. В целях повышения эффективности правового регулирования служебно-трудовых отношений на государственной гражданской службе необходимо закрепить в Законе о гражданской службе правило, в соответствии с которым к служебно-трудовым отношениям на государственной гражданской службе применяется законодательство о труде с особенностями, установленными этим Законом.

Особенности правового регулирования служебно-трудовых отношений на гражданской службе необходимо устанавливать исходя исключительно из специфики профессиональной служебной деятельности и статуса гражданских служащих, осуществляющих служебную деятельность. Это позволило бы, сохранив государственную гражданскую службу как особое правовое явление, устранить в регулирующем ее законодательстве пробелы и противоречия, а также повысить уровень социальной защищенности гражданских служащих.

Исходя из специфики профессиональной служебной деятельности и правового статуса гражданских служащих, особенности правового регулирования служебно-трудовых отношений должны касаться содержания служебного контракта, порядка его заключения, приостановления, изменения условий служебного контракта и его прекращения.

В частности, необходимо:

- установить особый порядок включения в служебный контракт условия об испытании при поступлении на гражданскую службу. Статья 27 Закона вслед за ТК предусматривает, что оно устанавливается в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте сторонами. Однако акт о назначении на должность -это единоличный акт, который издается государственным органом. Поэтому, если в акте о назначении на должность условие об испытании предусмотрено, оно в обязательном порядке должно быть включено и в служебный контракт и, ни о каком соглашении сторон в данном случае, речи не может быть. Вместе с тем, следует полагать, что в тех случаях, когда в акте о назначении на должность условие об испытании отсутствует, стороны при заключении служебного контракта вправе включить его в контракт. Эти обстоятельства необходимо учесть в Законе. В противном случае применение правила об установление испытательного срока по соглашению сторон весьма проблематично, т.к. оно вступает в противоречие с другими положениями Закона; предусмотреть возможность неоднократного перезаключения служебного контракта с гражданским служащим, достигшим возраста 60 лет, до достижения им предельного возраста нахождения на гражданской службе. При этом срок, на который перезаключается служебный контракт, должен определяться по соглашению сторон, а в случае спора-соответствующим органом по рассмотрению служебных споров. Установив правило о перезаключении служебного контракта, заключенного на неопределенный срок с гражданским служащим, достигшим 60 лет, Закон не устанавливает каких-либо критериев, которыми должен руководствоваться представитель нанимателя, определяя срок служебного контракта. Такое правило находится в явном противоречии с положениями ст. 24 Закона, предусматривающей, что условия служебного контракта могут быть изменены только по соглашению сторон. Кроме того, оно ставят гражданского служащего в жесткую зависимость от представителя нанимателя, который единолично решает вопрос о продолжении гражданским служащим государственной службы;

- исходя из специфики условий прохождения гражданской службы, установить более продолжительный по сравнению с ТК срок предупреждения гражданских служащих о ликвидации государственного органа или сокращении должностей гражданской службы. Предусмотреть обязанность работодателя в течение этого срока решить все вопросы, связанные с предоставлением гражданским служащим иных должностей гражданской службы (в том числе в другом государственном органе), направлением их на повышение квалификации или переквалификацию, зачислением в резерв или увольнением с гражданской службы;

- при определении оснований и порядка прекращения служебного контракта учесть, что в отличие от ТК соотношение таких понятий, как «прекращение служебного контракта», «освобождение от занимаемой должности» и «увольнение с гражданской службы» имеют определенную специфику. Они не являются синонимами. Каждое из первых двух понятий в отдельности предполагает наступление определенного правового последствия, которое не влечет за собой увольнение. Хотя, понятие «увольнение» применимо только в совокупности с другими, т.е. с прекращением служебного контракта и освобождением от должности. Иначе говоря, увольнению с гражданской службы всегда предшествуют прекращение служебного контракта и освобождение от должности. Эта особенность присутствует в содержании и всех других статей, посвященных прекращению служебного контракта. И в этом находит проявление одна из концептуальных идей Закона - служение государству как таковому;

- конкретизировать применительно к служебным отношениям используемые Законом о гражданской службе по аналогии с ТК понятие «причинение вреда государственному органу, возникшему в связи с совершением гражданским служащим однократного грубого нарушения должностных обязанностей». Под причинением вреда государственному органу, следует понимать вред, причиненный авторитету государственного органа, своего рода моральный вред, наступивший в результате невыполнения (ненадлежащего выполнения) возложенных законодательством на государственный орган государственных функций из-за нарушения гражданским служащим своих должностных обязанностей. Такое толкование соответствует правовому статусу гражданских служащих, наделенных особыми полномочиями, от добросовестного исполнения которых зависит не только сохранность имущества, но и авторитет государственного органа, нормальное его функционирование.

Если оценку деятельности государственного органа можно выразить категорией «авторитет власти», то действия гражданского служащего, несовместимые с задачами, стоящими перед государственным органом и вызывающие негативную оценку со стороны общественности, можно расценить как подрыв авторитета власти. Таким образом, нарушение гражданским служащим должностных обязанностей, послужившее причиной невыполнения государственным органом возложенных на него законодательством государственных функций, и, тем самым причинившее вред авторитету власти, и может рассматриваться, как однократное грубое нарушение должностных обязанностей;

- внести изменения в правила расторжения служебного контракта по инициативе гражданского служащего или по соглашению сторон, с учетом того, что перевод гражданского служащего в другой государственный орган не влечет за собой прекращение гражданской службы (увольнения с нее). В случае такого перевода с ним прекращается только служебный контракт и он освобождается от занимаемой в государственном органе должности;

- конкретизировать в специальных статьях Закона основания прекращения служебного контракта и увольнения с гражданской службы за нарушение установленных Законом ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, и установить особый порядок увольнения с гражданской службы в этих случаях. Этот порядок может предусматривать, в частности, предупреждение гражданского служащего о необходимости устранить допущенное нарушение в установленный срок (например, в случае его участия в деятельности органа управления коммерческой организации), обязанность дать опровержение или принести извинения (например, в случае публичного высказывания в отношении государственного органа или его руководителя). Расторжение служебного контракта в этих случаях должно производиться на основании акта об увольнении с гражданской службы, принятого государственным органом, издавшим акт о назначении на должность;

- внести в Закон о гражданской службе и Положение о проведении аттестации гражданских служащих дополнения, определяющие особый порядок проведения аттестации гражданских служащих, увольняемых в связи с несоответствием их занимаемой должности. Он должен предусматривать порядок создания специальной аттестационной комиссии, ее состав иполномочия, саму процедуру и сроки проведения аттестации, а также гарантии для гражданских служащих, проходящих аттестацию в связи с решением вопроса о расторжении с ними служебного контракта и увольнении с гражданской службы. Необходимо четко определить и формулировку решений, выносимых комиссией по результатам аттестации. Учитывая цель проведения такой аттестации, возможно два варианта решения: гражданский служащий «соответствует занимаемой должности» или «не соответствует занимаемой должности»;

- в целях обеспечения защиты прав гражданских служащих наделить надзорными функциями органы по управлению государственной службой. Это позволило бы гражданским служащим обращаться в указанные органы с жалобами на нарушение их прав и законодательства о гражданской службе. В свою очередь, названные органы могли бы проводить плановые проверки соблюдения законодательства о гражданской службе с учетом ее специфики. В таком случае федеральная инспекция труда (или другой орган, созданный вместо неё) была бы избавлена от необходимости выполнять не свойственные ей функции, не потребовалось бы проводить организационно-правовую работу и производить дополнительные затраты на создание узкоспециализированных органов, не вписывающихся в систему государственных органов;

- установить особый порядок рассмотрения индивидуальных служебных споров гражданских служащих, объединяющий две формы защиты - судебную и защиту в государственном органе, наделенном соответствующими полномочиями.

Рассмотрение индивидуального служебного спора в специально созданных комиссиях без учета специфики спора и служебных отношений, из которых он возникает, нельзя признать обоснованным. В качестве «внесудебного» органа по рассмотрению служебных споров, в который гражданский служащий, по его желанию, мог бы обратиться, можно предложить органы по управлению государственной службой (соответствующие департаменты государственной службы). Компетенция последних могла бы включать споры о применении условий оплаты труда гражданских служащих, об отмене дисциплинарных взысканий, о предоставлении очередных отпусков, установлении режима служебного времени, о выплате компенсаций при направлении в командировку, споры, возникающие в связи с неправильностью или неточностью записей в трудовой книжке и т.п.

Процедура рассмотрения служебных споров таким органом должна основываться на нескольких незыблемых принципах, в числе которых необходимо назвать: оперативность рассмотрения спора (для этого необходимо установить сроки обращения гражданского служащего в соответствующий орган и рассмотрения в нем индивидуального служебного спора); коллегиальность рассмотрения спора; обеспечение судебного контроля за обоснованностью принятого решения.

## Список литературы диссертационного исследования доктор юридических наук Чиканова, Людмила Алексеевна, 2005 год

1. Монографическая и учебная литература

2. Административное право. Учебник / Под ред. JI. JI. Попова. М. 2002 Акопова Е.М. Трудовой договор: становление и развитие. Ростов-н/Д.2001.

3. Александров Н.Г. Советское трудовое право. М.: Госюриздат. 1963. Александров Н.Г. Трудовое правоотношение. М.: Министерство юстиции СССР. 1948.

4. Александров Н.Г. Труд и право / Н.Г. Александров, А.Д. Зайкин. М.: Знание. 1973.

5. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. I. М.: Юридическая литература.1981.

6. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. II. М.: Юридическая литература.1982.

7. Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М.: Госюриздат. 1961.

8. Алексеев С.С. Право: азбука, теория, философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут. 1999.

9. Алексеев С.С. Структура советского права. М.: Юридическая литература. 1975.

10. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. 4.1 Сущность и основные институты административного права. Учебник. М.: ТЕИС. 1995.

11. Атаманчук С.Г. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М. 2003.

12. Атаманчук С.Г. Государственная служба. Исполнение государственных должностей. М. 1998.

13. Бахрах Д.Н. Административное права Учебник. М.: БЕК. 1993

14. Бегичев Б.К. Трудовая правоспособность советских граждан. М.: Юридическая литература. 1972.

15. Бондаренко Э.Н. Трудовой договор как основание возникновения правоотношения СПб. Юридический центр Пресс. 2004.

16. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Общие положения. М.: Статут. 2000.

17. Гейхман В.Л., Дмитриева И.К. Трудовое право. Учебник для ВУЗОВ. М. 2002.

18. Гинцбург Л.Я. Социалистическое трудовое правоотношение. М.: Наука. 1977.

19. Головина С.Ю. Понятийный аппарат трудового права. Екатеринбург. УрПОА. 1997.

20. Головина С.Ю. Правовое регулирование труда отдельных категорий работников. М.: Дело. 2003.

21. Государственная служба // Нормативные акты основных правовых систем / Под ред. Демина А.А. М.: Готика. 2001.

22. Государственная служба. Учебник / Под ред. Игнатова И.Г. М Ростов н/Д.: МарТ. 2004.

23. Государственная служба. Учебник / Под ред. Оболонского А.В. М.

24. Гражданское право. Учебник. Ч. 1. Изд. 2 / Под ред. Сергеева. А.П., Толстого Ю.К. М. 1996.

25. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М.: Дело и Сервис. 2003.

26. Гуреев С.А., Парамонов А.Р., Лобанов В.В., Гришковец А.А. Введение в государственное управление. Книга 1. Право, государство и политика. М. 1998.

27. Демин А.А. Государственная служба / Учебное пособие. М. 2004.

28. Дмитриева И.К. Принципы российского трудового права. М.: Цифровичок. 2004.

29. Гусев С.А., Парамонов А.Р., Лобанов В.В. Введение в государственное управление. Книга 1 Право, государство и политика. М.1998.

30. Гусов К.Н. Основания прекращения трудового договора. М. 1982.

31. Евреинов В.А. Гражданское чинопроизводство в России. Исторический очерк. СПб. 1998.

32. Иванов С.А., Р.З. Лившиц, Ю.П. Орловский. Советское трудовое право: вопросы теории. М.: Наука. 1978.

33. Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву. М. 2000.

34. Исаков В.Б. Фактический состав в механизме правового регулирования. Саратов. 1980.

35. История государственного управления в России. Учебник /Под ред. Пихои Р.Г. М. 2002.

36. Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционно функциональный анализ. М. 1999.

37. Каминская П.Д. Советское трудовое право. М.: Гострудиздат. 1929.

38. Карпушин М.П. Социалистическое трудовое правоотношение. М.: Юридическая литература. 1958.

39. Киселев И.Я. Трудовое право России: Историко-правовое исследование. М.: НОРМА ИНФРА-М. 2001.

40. Киселев И.Я., Леонов, А.С. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации. М.: Дело. 2003.

41. Козлов Ю.М. Административное право. М. 2001.

42. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации /Отв. ред. Ю.П. Орловский. М.: ИНФРА-М. 2002.

43. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации /Отв. ред. Ю.П. Орловский. М.: ИНФРА-М. 2004.

44. Комментарии к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службы зарубежных государств / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: МЦФЭР. 2005.

45. Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств / Отв. ред. JI.A. Окуньков. М.: ИНФРА-М. 1998.

46. Коренев А.П. Административное право России. Ч. 1. М. 1997. Концепции развития российского законодательства / Под ред. Хабриевой Т.Я., Тихомирова Ю.А., Орловского Ю.П. М.: Городец. 2004.

47. Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М. Госюриздат. 1958.

48. Кузьменко А.В. Предмет трудового права России. С.- Петербург: Юридический центр Пресс. 2005.

49. Куренной A.M. Трудовое право: на пути к рынку. М: Дело ЛТД. 1995. Куренной A.M., Маврин С.П., Хохлов Е.Б. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации. М.: Юристъ. 2005.

50. Курс российского трудового права. Т. I. Общая часть / Под ред. Хохлова Е.Б. С. -Петербург. 1996.

51. Курс российского трудового права. Т. 2 / Под ред. С.П. Маврина, А.С. Пашкова, Е.Б. Хохлова.М.: Юристъ. 2001.

52. Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. М.: Юридическая литература. 1974.

53. Лушников A.M. Лушникова М.В. Курс трудового права / Учебник. Т. II. М.: Проспект. 2003.

54. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юристъ. 1997.

55. Манохин В.М., Алушкин Ю.С. Российское административное право. Саратов. 2000.

56. Матирко В.И. Проблемы кадровой политики в государственном аппарате. М.: Дело. 1996.

57. Мицкевич А.В. Система права и система законодательства // Проблемы современного гражданского права. М. 2000.

58. Молодцов М.В. Система советского трудового права и система законодательства о труде. М.: Юридическая литература. 1985.

59. Молодцов М.В., Головина С.Ю. Трудовое право России / Учебник. М.2003.

60. Нестерова Т.А. Государственная служба в Российской Федерации и проблемы трудового права / Учебное пособие по спецкурсу. Пермь. 2002. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба /Учебник. М.: Статут. 1999.

61. Нуртдинова А.Ф. Коллективно договорное регулирование трудовых отношений в современной России. М. 1998.

62. Нуртдинова А.Ф., Чиканова JI.A. Практика применения законодательства о труде / Научно-практическое пособие. М.: Юридическая литература. 2000.

63. Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. Том 2. / Под ред. Марченко М. Н. М. 2001.

64. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации / Учебное пособие. М.: Юристъ. 1996.

65. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М. 1984.

66. Павленко Н. И. Петр Великий. М. 1994.

67. Пашерстник А.Е. Теоретические вопросы кодификации общесоюзного законодательства о труде. М.: АН СССР. 1955.

68. Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений. М.: Юридическая литература. 1972.

69. Процевский А.И. Предмет советского трудового права. М.: Юридическая литература. 1979.

70. Регулирование трудовых отношений государственных служащих: словарь-справочник. М.: Финстатинформ. 2000.

71. Российская юридическая энциклопедия / Гл. ред. Суханов Е.А. М.1999.

72. Свердлык Г.А., Страунинг Э.Л. Защита и самозащита гражданских прав. Учебное пособие. М. 2002.

73. Скобелкин В.Н. Трудовые правоотношения. М.: Вердикт-1. 1999.

74. Снигирева И.О. Профсоюзы и трудовое право. М. 1983.

75. Старилов Ю.Н. Служебное право / Учебник. М.: БЕК. 1996.

76. Ставцева А.И., Хохрякова О.С. Трудовой договор. М.: Юридическая литература. 1983.

77. Сыроватская JI.A. Трудовое право / Учебник. М.: Юристъ. 1998.

78. Таль JI.C. Трудовой договор: Цивилистическое исследование. Ч. 1. Общие учения. Ярославль. 1913.

79. Теория государства и права. Учебник / Под. ред. Денисова А.И. М.1967.

80. Тихомиров Ю.А. Публичное право / Учебник. М.: БЕК. 1995. Толкунова В.Н., Гусов К.Н. Трудовое право России / Учебное пособие. М. 1995.

81. Трудовое право России. Учебник /Под ред. Куренного A.M. М.: Юристъ. 2004.

82. Трудовое право России. Учебник /Под ред. Р.З. Лившица, Ю.П. Орловского. М.: ИНФРА-М НОРМА. 1998.

83. Трудовое право России. Учебник / Под ред. Нуртдиновой А.Ф., Орловского Ю.П. М.: МЦФЭР. 2004.

84. Трудовое право и повышение качества труда / Под ред. С.А. Иванова. М.: Наука. 1987.

85. Трудовое право России. Учебник /Под ред. С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. М. Юристъ. 2002.

86. Трудовое право. Учебник / Под ред. О.В. Смирнова. М.: Проспект.2003.

87. Федяев Д.А., Москалев А.В. Трудовое право и муниципальная служба в России. Пермь. 2001.

88. Холодова В.Е. Правовое регулирование труда государственных служащих. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М. 1995.

89. Хохлов Е.Б. Очерки истории правового регулирования труда в России. Ч. 1. Санкт-Петербург. 1999.

90. Хохлов Е.Б. Экономические методы управления и трудовое право. Л.: ЛГУ. 1991.

91. Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена в Российской империи. М.: Наука. 1991.

92. Щепетов В.И. История государственного управления в России. М.2003.

93. Явич Л.С. Общая теория права. Л. 1976.2. Научные статьи

94. Атаманчук Г.В., Казанцев Н.М. Кому служат госслужащие? // Российские вести. 1994. 23 дек.

95. Баринов О.В. Условие и основание возникновения трудовых правоотношений // Правоведение. 1978. № 2.

96. Бару М.О. О субсидиарном применении норм гражданского права к трудовым отношениям // Советская юстиция. 1963. №14.

97. Белоносов В.О., Громов Н.А. Критерии допустимости аналогии в уголовном процессе // Государство и право. 2001. № 7.

98. Бондаренко Э.Н. Об отраслевой принадлежности правоотношений, связанных с трудом //Журнал российского права. 2000. №11.

99. Бугров Л.Ю. Останется ли трудовое право самостоятельной отраслью права? // Российская юстиция. 1995. № 9.

100. Гейхман В. Л. Особые основания возникновения трудовых правоотношений // Советское государство и право. 1973. № 5.

101. Головина С.Ю., Шахов В.Д. Контрактная форма регулирования трудовых отношений // Советское государство и право. 1991. № 8.

102. Грось Л. Субсидиарное применение норм материального права // Советская юстиция. 1988. № 24.

103. ЗубИ.В. Реформа трудового законодательства в условиях перехода к рыночной экономике // Советское государство и право. 1991. № 2.

104. Иванов С.А. Кризис советского трудового права // Советское государство и право. 1990. №7.

105. Иванов С.А. Российское трудовое право: история и современность // Государство и право. 1999. №5.

106. Иванов С.А. Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы // Государство и право. 1994. № 4.

107. Иванов С.А, Иванкина Т.В., Куренной A.M., Маврин С.П., Хохлов Е.Б. Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы // ЭЖ-Юрист. 2004. №6.

108. Калинин И.Б. Допустимо ли субсидиарное применение норм административного права к трудовым отношениям? // Российская юстиция. 1998. № 5.

109. Карлин А.Б. Государственной службе новое качество функционирования // Государственная служба. 2004. № 6 (32).

110. Кургузова Я.С. Международно-правовое регулирование защиты сотрудников международных организаций // Консультант Плюс. Комментарии.

111. Манохин В.М. Нужны основы законодательства о службе Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 9.

112. Ноздрачев А.Ф. От концепции реформирования государственной службы к новым идеям правового регулирования государственно-служебных отношений в Российской Федерации // Модернизация экономики России: итоги и перспективы. М. 2003.

113. Куренной A.M., Маврин С.П. Хохлов Е.Б. Современные проблемы российского трудового права // Правоведение. 1997. № 2.

114. Нуртдинова А.Ф. Роль государства в механизме социального партнерства // Журнал российского права. 2000. № 2.

115. Лившиц Р.З. Трудовое законодательство: поиск концепции // Советское государство и право. 1990. №7.

116. Нестерова Т.А. Федеральная инспекция труда в системе защиты трудовых прав // Трудовое право. 2004. № 2.

117. Никитинский В.И. Контракт в трудовом праве // Советское государство и право. 1991. №8.

118. Никитинский В. И., Орлов А. Трудовой контракт и рыночная экономика // Социалистический труд. 1991. № 2.

119. Новицкая Т. Е. Государственная служба в России // Юридический мир.1996. Октябрь.

120. Нуртдинова А.Ф., Чиканова JI.A. Проблемы соотношения гражданского и трудового законодательства в свете нового гражданского кодекса // Право и экономика. 1995. № 7.

121. Орловский Ю.П. Реформа трудового законодательства на стадии завершения//Журнал российского права. 2001. №10.

122. Пашков А.С. Проект нового Трудового кодекса // Государство и право. 1995. №3.

123. Перевалов В.Д., Бублик В.А. Современное гражданское право баланс частного и публичного // Цивилистические записки. Межвузовский сборник научных трудов. Вып. 3 М.: Статут. 2004.

124. Пиголкин А.С. Обнаружение и преодоление пробелов в праве // Советское государство и право. 1970. № 3.

125. Поленина С.В. Аналогия в гражданском праве // Советское государство и право. 1969. №5.

126. Поленина С.В. Субсидиарное применение норм гражданского законодательства к отношениям смежных отраслей // Советское государство и право. 1967. №4.

127. Поляков С. Регулирование служебных и трудовых правоотношений // Российская юстиция. 1998. 12.

128. Садиков О.Н. Нетипичные институты в советском гражданском праве // Советское государство и право. 1997. № 2.

129. Старилов Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9.

130. Суханов А.Е. О проблемах становления и развития российского частного права // Межвузовский сборник научных трудов. Цивилистические записки. Вып. 3. М.: Статут. 2004.

131. Сыроватская Л.А. О предстоящей реформе трудового права // Советское государство и право. 1991. № 1.

132. Тедеев А.А. К вопросу о понятии и способах защиты прав налогоплательщиков // Консультант Плюс. Комментарии.

133. Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5.

134. Хохлов Е.Б. Об основаниях трудовых правоотношений // Правоведение. 1994. № 4.

135. Яковлев В.Ф. О взаимодействии публичного и частного права // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. М. 23-24 апреля 1998.

136. Янев Я.Г. Субсидиарное применение норм права // Советское государство и право. 1976. №12.

Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>