

ОТЗЫВ

официального оппонента

на диссертационное исследование Миннигуловой Динары Борисовны
на тему: «Административно-правовой статус государственных
гражданских служащих и проблемы его реализации»,
представленное на соискание ученой степени доктора юридических наук
по специальности 12.00.14 – административное право,
административный процесс – в диссертационный совет Д212.123.05 на базе
Московского государственного юридического университета
имени О. Е. Кутафина

RESPONSE

of an official opponent

to the dissertational research of Minnigulova Dinara Borisovna
on the topic of “Administrative-legal status of public civil servants
and the problems of its realization”,
submitted for academic degree of a Doctor of law,
specialty 12.00.14. – Administrative law, administrative process,
to the dissertation council D.212.123.05 on the basis of the Moscow State Law
University of a name of O. E. Kutafin

Чаннов Сергей Евгеньевич, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института им. П. А. Столыпина РАНХ и ГС при Президенте РФ, г. Саратов, sergeychannov@yandex.ru

Channov Sergej Evgen'evich, Doctor of law (LLD), Associate Professor, Head of the Department of service and labor law, P. A. Stolypin Volga Region Institute of Management of Russian Academy of National Economy and Civil Service under the RF President, Saratov, sergeychannov@yandex.ru

Диссертационное исследование Д. В. Миннигуловой посвящено весьма важной теме, имеющей большое научное и практическое значение. Актуальность представленной работы обусловлена, прежде всего, тем, что функционирование российского государства в целом, его возможность успешно отвечать вызовам XXI века, напрямую связаны с высокой эффективностью системы государственного управления. Однако такая эффективность не может быть достигнута лишь путем реформирования собственно государственного аппарата, а требует наполнения его высококвалифицированными государственными служащими.

В настоящее время реформа государственной службы в РФ продолжается на основании положений Указа Президента РФ от 10.03.2009 № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)». Согласно данному документу основными направлениями реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации являются:

- формирование системы государственной службы Российской Федерации как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственной службой;

- внедрение на государственной службе Российской Федерации эффективных технологий и современных методов кадровой работы;

- повышение эффективности государственной службы Российской Федерации и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Вполне очевидно, что реализация данных направлений требует проведения широкомасштабных научных исследований, существенной доктринальной проработки. Применительно к государственной гражданской службе многие из этих вопросов решаются в диссертации Д. В. Миннигуловой, что обуславливает не только ее актуальность, но и практическую значимость.

Несмотря на то, что проблематика административно-правового регулирования деятельности государственных гражданских служащих уже неоднократно находила свое отражение в трудах ученых-административистов (а также представителей некоторых других наук), она и на сегодняшний день сохраняет свою злободневность, поскольку можно констатировать, что до настоящего времени законодательство о гражданской службе в этой сфере содержит многочисленные пробелы и неясности.

В диссертации Д. В. Миннигуловой с опорой на достижения юридической мысли в административно-правовую науку привнесены принципиально

новые обобщения и выводы, касающиеся административно-правового статуса государственных гражданских служащих, сформулированы положения, вынесенные на защиту.

Все это позволяет существенно расширить научное представление о содержании административно-правового статуса государственных гражданских служащих и его реализации на практике. Сказанному созвучна и цель диссертационного исследования, состоящая в выработке стратегии поступательного развития государственной гражданской службы через призму совершенствования административно-правового статуса гражданских служащих и синхронизации его частноправовых и публично-правовых составляющих, поиске оптимальной модели административно-правового статуса гражданских служащих, способного отразить современные потребности государственного администрирования и обеспечить непрерывное улучшение работы госаппарата. Эта цель работы, по мнению оппонента, достигнута посредством постановки и решения основных исследовательских задач.

В диссертационном исследовании автором выдвигается и обосновывается ряд предложений, заслуживающих всесторонней поддержки. Так, можно согласиться с выводами о том, что в структуру статического правового статуса государственных гражданских служащих не следует включать юридическую ответственность, поскольку она возникает автономно и только в особых случаях; о невозможности применения к государственным гражданским служащим гражданско-правовой ответственности; о необходимости устранения целого ряда пробелов в правовом регулировании государственной гражданской службы; о приведении государственных гражданских служащих к присяге и др.

Очень важным видится предложение автора о необходимости внесения изменений в ст. 73 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» с целью отражения в ней возможности применения норм не только трудового, но и иных отраслей российского права: «к отношениям, урегулированным указанным Федеральным законом и подзаконными нормативными правовыми актами, содержащими нормы служебного права». Данное предложение имеет не только доктринальное значение, поскольку его реализация будет способствовать решению многих проблем, возникающих при практическом функционировании института государственной гражданской службы.

Д. Б. Миннигуловой также обоснованно отмечается практически полная неурегулированность отношений социального партнерства на государственной

гражданской службе в настоящий период. Следует поддержать предложения автора о внесении соответствующих изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Одобрения заслуживает и позиция диссертанта относительно установления действующим законодательством обязанности прохождения государственной гражданской службы лицом, заключившим с государственным органом договор на обучение. Д. Б. Миннигулова в данном случае верно отмечает, что такая правовая конструкция вступает в противоречие со ст. 32 Конституции РФ, являясь, по сути, принуждением к труду. Решение, предлагаемое автором – установить альтернативное положение, в соответствии с которым предусмотреть возвращение затраченных на обучение денежных средств, если они были выделены из бюджета – эту проблему полностью снимает.

Одной из неурегулированных сфер служебных отношений на государственной гражданской службе является сфера материальной ответственности. Данный пробел также предлагается к заполнению в рецензируемой диссертации, причем автор уделяет достаточно много внимание основаниям материальной ответственности государственных гражданских служащих, случаям наступления ограниченной полной материальной ответственности и т. п.

Следует отметить, что диссертация Д. Б. Миннигуловой основана на применении широкого спектра методов научного исследования, изучении и систематизации большого объема соответствующих нормативных источников и научной литературы. Это позволило автору всесторонне оценить современное состояние административно-правовой регламентации статуса гражданских служащих, установить недостатки в законодательном регулировании и правоприменительной практике и пути их устранения, сформулировать достоверные выводы и обоснованные предложения.

Вместе с тем, по мнению оппонента, представленная диссертация, как и любой другой труд подобного рода, не свободна и от отдельных недостатков. Несмотря на высокий уровень проведенного соискателем исследования и наряду с бесспорными достоинствами работы Д. Б. Миннигуловой, некоторые подходы соискателя к пониманию рассматриваемых вопросов представляются дискуссионными и спорными, либо недостаточно обоснованными, заслуживающими большего внимания и требующими авторского уточнения.

1. Так, спорной видится позиция автора относительно сущности и специфики служебных правоотношений. Критикуя выдвинутые ранее концепции соотношения служебных и трудовых правоотношений на государственной гражданской службе, автор приходит к выводу, что «наиболее приемлемой

является... дифференциация правоотношений гражданских служащих на служебные и трудовые. Трудовые отношения следует рассматривать как содержание служебных правоотношений, а служебные отношения – как форму и проявление трудовых отношений. Трудовые отношения являются внутренними отношениями и находятся, как правило, за пределами интересов внешних субъектов (граждан, юридических лиц, государственных органов), а служебные отношения, являясь внешними, постоянно находятся под контролем – в поле зрения государства и гражданского общества».

По сути, данный подход повторяет позицию многих представителей науки трудового права (А. В. Гусева, Л. А. Чикановой, Б. К. Бегичева и др.) с той лишь разницей, что Д. Б. Миннигулова изменяет используемую этими авторами терминологию, называя служебно-трудовые отношения просто трудовыми, а государственно-служебные – просто служебными. Данная концепция уже неоднократно подвергалась критике учеными-административистами (Ю. Н. Стариков, А. А. Гришковец, С. Е. Чаннов и др.).

Как таковые служебные отношения – это отношения, непосредственно связанные с организацией и функционированием государственной и муниципальной службы. Поэтому служебными в буквальном понимании могут быть только общественные отношения, возникающие внутри аппарата государственного и муниципального управления и имеющие своей целью обеспечение его нормального функционирования. При этом они могут возникать и вне рамок отдельно взятого органа власти, связывая различные органы и их должностных лиц. Основная их особенность связана с их целевым назначением – они направлены либо на организацию государственной и муниципальной службы (то есть учреждение должностей, определение статуса государственных и муниципальных служащих, разработку должностных инструкций и регламентов и т. п.), либо на непосредственное обеспечение их функционирования (поступление на службу, присвоение воинских и специальных званий, классов чинов, дипломатических рангов, аттестационное и дисциплинарное производство и прочее).

Общественные же отношения, возникающие при реализации государственным или муниципальным служащим своих полномочий во взаимоотношениях с внешними по отношению к аппарату государственного и муниципального управления организациями и гражданами, которые Д. Б. Миннигулова называет служебными, не только не являются служебными, но даже не всегда подпадают под действие норм административного права. Так, например, следователь прокуратуры, направляя свидетелю повестку для

вызова последнего на допрос, совершает действия, направленные на реализацию правоохранительной функции Российского государства, т. е. в конечном счете, государственно-управленческие. Однако его полномочия в данном случае регулируются не административным, а уголовно-процессуальным законодательством, и возникающее правоотношение носит не административно-правовой, а уголовно-процессуальный характер. Вполне очевидно, что указанный круг общественных отношений не должен включаться и в предмет служебно-правового регулирования. Иначе, как справедливо замечает по этому поводу тот же А. В. Гусев, «в сферу регулирования государственной службы попадет поистине безбрежный круг публичных правоотношений, в которых участвует государство в лице государственных органов и действующих от их имени государственных служащих».

2. Может быть подвергнута критике и позиция Д. Б. Миннигуловой относительно необходимости использования служебного контракта на государственной гражданской службе. В своем диссертационном исследовании Д. Б. Миннигулова уделяет много внимания критике работ тех специалистов, которые считают, что служебный контракт занимает вторичное положение по отношению к акту о назначении гражданского служащего на должность, носит исключительно формальный характер и, в конечном счете, может быть безболезненно из законодательства о государственной службе исключен. Сама же Д. Б. Миннигулова не считает возможным отказаться от служебного контракта как основания возникновения и конкретизации административно-правового статуса государственных гражданских служащих, поскольку, по ее мнению, «в акте о назначении на должность государственной гражданской службы отражаются лишь публично-правовые черты организации государственной гражданской службы, которые не раскрывают особенности прохождения государственной гражданской службы и специфику реализации административно-правового статуса государственных гражданских служащих».

В данном случае автором не учитывается тот факт, что, в отличие от трудового законодательства, служебное является гораздо более формализованным, и, назначение гражданского служащего на должность путем издания соответствующего акта уже определяет условия его служебной деятельности в соответствии с действующим законодательством. Конечно, законодательство о государственной гражданской службе допускает определенную индивидуализацию условий прохождения службы для конкретного служащего (например, в отношении режима служебного времени, установления

конкретных размеров надбавок к денежному содержанию и т. п.), однако эта индивидуализация вполне может осуществляться теми же административными актами.

Д. Б. Миннигулова вслед за многими представителями науки трудового права, настоятельно подчеркивает либерализующую функцию служебного контракта, считая, что он позволяет государственному служащему добиться установления взаимоприемлемых для него и нанимателя условий служебной деятельности (хотя и признает, что в настоящее время такая возможность носит исключительно формальный характер). Однако здесь необходимо подчеркнуть, что подлинная либерализация отношений, связанных с заключением служебного контракта на гражданской службе (то есть, ситуация, когда условия служебного контракта будут не навязываться представителем нанимателя, а действительно вырабатываться сторонами) видится нам противоречащей самой природе государственной службы и несущей ряд опасностей. Связано это с тем, что действующее законодательство предусматривает по общему правилу конкурсный порядок замещения должностей государственной гражданской службы. При этом, поскольку решение конкурсной комиссии о победе в конкурсе конкретного гражданина носит императивный характер, представитель нанимателя в таком случае обязан издать акт о назначении на должность. Однако после издания данного акта он окажется в полной зависимости от запросов назначенного гражданского служащего при заключении служебного контракта, так как не заключить служебный контракт он не сможет в силу прямого требования об этом ст. 13 и ч. 1 ст. 26 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а для освобождения служащего от замещаемой должности и увольнения с гражданской службы у него в данном случае не будет никаких юридических оснований.

3. Также сложно согласиться с позицией автора по поводу допустимости участия государственных гражданских служащих в забастовках. В диссертации обосновываются авторские выводы о том, что, во-первых, действующее законодательство не содержит запрета на забастовки государственных гражданских служащих (а также на прекращение ими исполнения своих служебных обязанностей в иных случаях), во-вторых, целесообразно такие забастовки разрешить и соответствующее право закрепить в законодательстве.

В связи с этим представляется необходимым отметить, что в соответствии с п. 15 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается прекращать исполнение должностных обязанностей в

целях урегулирования служебного спора. Д. Б. Миннигулова полагает, что данный запрет касается только индивидуальных служебных споров. Однако принять такое толкование вряд ли возможно, поскольку в таком случае вышеуказанная норма должна была бы формулироваться, как запрещение прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования индивидуального служебного спора. Поскольку такого уточнения в ней нет, следует полагать, что законодатель преследовал цель запретить гражданским служащим прекращать исполнять должностные обязанности в целях урегулирования любых служебных споров.

Поскольку же в соответствии со ст. 398 ТК РФ забастовка – это временный добровольный отказ работников от исполнения трудовых обязанностей (полностью или частично) в целях разрешения коллективного трудового спора, утверждение автора о том, что п. 15 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не содержит прямого «правового запрещения для реализации возможности проведения забастовок гражданскими служащими» является очевидно ошибочным.

Также Д. Б. Миннигулова считает, что на государственных гражданских служащих не распространяется запрет приостановления работы в случае нарушения сроков выплаты им заработной платы и иных причитающихся денежных сумм соответствии со ст. 142 ТК РФ. Такой вывод ей делается на основании того, что в ст. 142 ТК РФ не указывается: каким именно государственным служащим запрещено использовать данную меру самозащиты. Следует напомнить, что в соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы: государственная гражданская служба; военная служба; правоохранительная служба. Таким образом, гражданский служащий в любом случае является государственным служащим и ему, как государственному служащему, прямо запрещено прекращать исполнение своих служебных обязанностей в качестве меры самозащиты в соответствии со ст. 142 ТК РФ.

Отстаивая право гражданских служащих на забастовку, автор не учитывает, что приостановка деятельности государственных органов на достаточно длительный срок (неизбежная при забастовке) делала бы в большинстве случаев невозможным и нормальное функционирование подведомственных им государственных предприятий и учреждений; существенно затруднила и деятельность иных организаций, взаимодействующих с этими государственными органами; повлекла бы массовую невозможность реализации

законных прав и интересов граждан. Запрет на прекращение государственными служащими прекращения исполнения должностных обязанностей является не прихотью законодателя, а объективно обусловлен необходимостью предотвращения негативных для всего общества социальных последствий.

4. Можно поспорить и с подходом автора относительно направлений развития законодательства о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. Автор в своей работе критикует позицию тех ученых (М. В. Пресняков, С. Е. Чаннов), которые считают, что формирование института публичной дисциплинарной ответственности на государственной гражданской службе требует большей формализации составов дисциплинарных проступков с одновременным уменьшением дискреционных полномочий представителя нанимателя в этих вопросах. По мнению Д. Б. Миннигуловой «такая попытка не представляется... целесообразной, поскольку требует типизировать виды дисциплинарных проступков (особенности ненадлежащего исполнения служебных обязанностей), что совершенно нереально. Кроме того, это значительно ограничит выбор дисциплинарного взыскания в зависимости от конкретных обстоятельств дисциплинарного правонарушения, особенностей его совершения и личности гражданского служащего».

Как представляется, автор в данном случае не совсем верно поняла суть предлагаемой концепции публичной дисциплинарной ответственности, которая отнюдь не требует типизировать все виды дисциплинарных проступков. Речь идет лишь о формировании системы публичных дисциплинарных проступков, посягающих на всю систему надлежащего функционирования государственного аппарата, ответственность за которые должна наступать независимо от желания представителя нанимателя. Это не только реально, но и вполне успешно уже осуществляется законодателем (см. например: Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ).

Довод автора о том, что в таком случае у представителя нанимателя значительно ограничится выбор дисциплинарного взыскания в принципе верный. Однако такое ограничение (но отнюдь не полная элиминация выбора!) представляется нам более целесообразным, чем ситуация, когда представитель нанимателя может своим немотивированным решением полностью освободить государственного служащего, совершившего, например, коррупционное правонарушение от ответственности (и делать это неоднократно!). Между тем, именно это допускает Д. Б. Миннигулова, когда пишет, что «представитель нанимателя обоснованно может, руководствуясь

принципами индивидуализации, целесообразности и справедливости, выбрать наиболее приемлемый вид дисциплинарного взыскания либо вообще отказаться от привлечения нарушителя к ответственности».

Такой подход, возможный для коммерческой организации (когда от совершения работником дисциплинарного проступка могут пострадать лишь интересы данной организации), видится нам совершенно недопустимым на государственной службе.

Д. Б. Миннигулова далее также пишет: «довод о том, что при таком подходе могут проявляться субъективные факторы, не состоятелен, поскольку субъективное (личностное) отношение всегда имеет и будет иметь место в организации гражданской службы». Однако вряд ли состоятельной является как раз позиция автора диссертации по рассматриваемому вопросу, поскольку тот бесспорный факт, что субъективное отношение всегда будет иметь место в служебных правоотношениях, отнюдь не препятствует уменьшению этой субъективности правовыми средствами. Подход же Д. Б. Миннигуловой в данном случае видится отказом от решения данной проблемы в принципе.

5. Наконец, недостаточно обоснованными представляются предложения автора о необходимости принятия федеральных законов «О правовом статусе государственных гражданских служащих Российской Федерации» и «Об административных процедурах реализации статуса государственных гражданских служащих Российской Федерации». Данное предложение сформулировано в качестве одного из положений, выносимых на защиту, и также неоднократно повторяется в тексте работы. Однако, при этом, нигде не указывается: в чем, собственно, состоит необходимость принятия отдельных федеральных законов по данным вопросам и почему они не могут получить надлежащее регулирование в базовом Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Представляется, что в данном случае автору следовало бы уделить большее внимание аргументации своей позиции и, возможно, имело бы смысл в самой диссертации разработать концепцию и примерную структуру этих законов.

Высказанные замечания носят в определенной степени дискуссионный и рекомендательный характер, не умаляют несомненной научной значимости проведенного исследования, не влияют на общую высокую положительную оценку диссертационной работы Д. Б. Миннигуловой, и как видно из их содержания, не имеют принципиального характера.

Автореферат диссертации раскрывает основные идеи и выводы работы, вклад автора в проведенное исследование, степень новизны и практической

значимости его результатов. Он включает в себя все необходимые атрибуты, концентрированно объясняет сущность проведенного исследования. Основные положения, полученные в ходе научного поиска, нашли отражение в публикациях соискателя. Они соответствуют теме исследования и полно раскрывают его содержание.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что диссертационная работа Миннигуловой Динары Борисовны на тему: «Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации» отвечает требованиям, предъявляемым п. 7 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2002 года № 74 (в редакции от 20.06.2011 г. № 475), а ее автор заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 - административное право; административный процесс.