

Основания возникновения индивидуального служебного правоотношения

А. В. Гребенщиков, А. В. Завгородний

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Для цитирования: Гребенщиков, Анатолий В., Завгородний, Александр В. 2023. «Основания возникновения индивидуального служебного правоотношения.» *Ежегодник трудового права* 13: 231–244. <https://doi.org/10.21638/spbu32.2023.116>

Законодатель установил определенные особенности возникновения государственно-служебных правоотношений. Для возникновения этих отношений имеют значение как акт о назначении на должность, так и служебный контракт. В статье рассматриваются проблемы, связанные с возникновением индивидуального государственно-служебного правоотношения между государством (государственным органом) как нанимателем и гражданином или гражданским служащим (нанимающимся) в Российской Федерации. Отличительной и главной особенностью возникновения государственно-служебных правоотношений между нанимателем и гражданином (государственным гражданским служащим) является то, что заключение служебного контракта осуществляется с лицом, уже назначенным на соответствующую должность гражданской службы на основании издания соответствующего акта нанимателя. При этом нет четкого представления о том, как должны поступать стороны служебного контракта при его заключении в случае отсутствия принципиального согласия между ними по каким-либо условиям, учитывая, что гражданский служащий уже назначен нанимателем на соответствующую должность гражданской службы и приступил к исполнению своих прямых обязанностей. Авторы обращают внимание на неудачное определение служебного контракта в ч. 1 ст. 23 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», поскольку представитель нанимателя не может быть «нанимателем», а следовательно, не может являться самостоятельным субъектом служебного правоотношения. Представитель нанимателя лишь реализует функции нанимателя, подписывает служебный контракт от его имени. Проблематика, связанная с возникновением государственно-служебного правоотношения и заключением служебного контракта, к настоящему моменту в целом остается малоисследованной.

Ключевые слова: служебное правоотношение, акт назначения, служебный контракт, наниматель, представитель нанимателя, гражданский служащий.

1. Введение

По мере развития российской государственности соответственно повышается важность правового положения лиц, осуществляющих деятельность в составе органов власти и управления, — государственных служащих. Их правовой статус, гарантии прав и обеспечение выполнения обязанностей непосредственно определяют эффективность деятельности государственных органов.

Совершенствование механизма подбора, расстановки, условий для карьерного роста государственных служащих и правового оформления служебных отношений представляют важную часть деятельности по обеспечению реализации функций органов государственной власти и управления. По некоторым расчетам, основанным на данных Росстата, на конец 2021 г. численность лиц, замещающих должности государственной гражданской и муниципальной службы, составляла около 1400 тыс. человек (URL: <https://gogov.ru/articles/population-ru/gov>). При этом следует учитывать, что от правового, социального, профессионального и материального статуса такого отряда граждан страны зависит не только реализация функций государства, но и благополучие российского общества в целом. Эти обстоятельства обуславливают необходимость постоянного внимания к оптимизации правового статуса государственных служащих и разработке предложений по его совершенствованию. Одним из важных, на наш взгляд, исследований является рассмотрение вопросов, связанных с возникновением государственно-служебных отношений. Поэтому весьма актуальным представляется обращение к проблематике заключения служебных контрактов, издания актов о назначении на должности государственных гражданских служащих как юридическим фактам, порождающим соответствующие отношения между их участниками — государственными служащими и их нанимателем.

Как неоднократно указывалось в специальной литературе, в основе любого правоотношения находятся определенные юридические факты, под которыми принято понимать конкретные жизненные обстоятельства, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение или прекращение правоотношений (Красавчиков 1958, 27; Халфина 1974, 256). В настоящее время достаточно дискуссионным остается вопрос об основаниях возникновения государственно-служебных отношений.

Одной из отличительных черт процесса формирования государственно-служебных правоотношений государственных гражданских служащих (далее — служебные правоотношения) является то, что заключение служебного контракта осуществляется с лицом, предварительно назначенным на соответствующую должность гражданской службы на основании издания соответствующего акта представителя нанимателя. Изданию акта, очевидно, предшествует прямое согласие лица, назначаемого на должность гражданской службы. Согласие на замещение должности государственной гражданской службы подтверждается, в частности, самим фактом участия гражданина в конкурсе на предложенных нанимателем условиях или согласия на замещение должности гражданской службы минуя конкурсную процедуру, нахождение в кадровом резерве и т. п.

Законодательство о государственной гражданской службе вместо применяемого в трудовом праве понятия «трудовой договор» использует иной термин для определения соглашения между нанимателем и государственным гражданским служащим — «*служебный контракт*». Применение такой терминологии призвано подчеркнуть специфику государственной гражданской службы как особого вида наемного труда. И, очевидно, по мысли законодателя, в большей степени соответствует характеру и сущностному содержанию служебного правоотношения.

Особенность государственной службы находит выражение и в специфическом составе участников государственно-служебного правоотношения. В данном слу-

чае субъектом, предоставляющим лицу реализовать свою способность к труду, т. е. работодателем, понимаемом в широком смысле этого термина («нанимателем», по терминологии законодательства), выступает государство, а орган государственной власти, в штатном составе которого государственный служащий реализует свою служебную функцию, представляется, можно определить как место прохождения службы. Поэтому функции нанимателя от имени государства реализует руководитель соответствующего государственного органа — представитель нанимателя, который, однако, по мнению некоторых авторов, не является стороной служебного контракта (Пресняков и Чаннов 2007, 378). «Нанимающимся» является физическое лицо — гражданин или государственный гражданский служащий.

2. Основное исследование

Существующий порядок приема на государственную службу предусматривает издание соответствующего акта и заключение служебного контракта (ст. 13 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»¹ (далее — Закон «О государственной гражданской службе»)). При этом акт государственного органа о назначении на должность является основанием для заключения контракта (ч. 1 ст. 26 Закона «О государственной гражданской службе»), т. е. первой стадией процесса оформления служебного отношения.

Определение служебного контракта дается в ч. 1 ст. 23 Закона «О государственной гражданской службе». Под ним понимается соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы, в котором устанавливаются конкретные права и обязанности его сторон. Из этой легальной формулировки следует, что сторонами контракта являются наниматель в лице своего представителя и гражданин, претендующий на государственную службу. При этом государственным служащим, по смыслу закона, является гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств соответствующего бюджета (ст. 10 Федерального закона от 27.05.2003 «О системе государственной службы в Российской Федерации» № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2021)). Этот же нормативный акт определяет нанимателем государственного служащего Российской Федерации или соответствующий субъект Российской Федерации. В качестве представителя нанимателя может выступать руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителей или лица, осуществляющих полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 1 Закона «О государственной гражданской службе»).

Указание в определении служебного контракта на то, что его стороной является представитель нанимателя, не может быть основанием для рассмотрения руководителя или иного должностного лица государственного органа как лица, предо-

¹ Здесь и далее все ссылки на российские и международные нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2022).

ставляющего возможность госслужащему реализовать свою способность к труду. Руководитель государственного органа в силу своего статуса на стадии оформления служебного отношения участвует в формулировании правового положения (установлении объема и характера прав и обязанностей) государственного служащего в системе складывающихся отношений государственной службы.

Таким образом, служебный контракт можно понимать как соглашение, заключаемое между нанимателем (государством в лице чаще всего руководителя его органа) и гражданином (гражданским служащим). Представитель нанимателя-государства участвует в реализации одной из его функций — заключает служебный контракт от его имени. Поэтому представитель нанимателя не может рассматриваться самостоятельным субъектом служебного правоотношения.

Государство осуществляет управление обществом, в том числе в сфере труда, через систему своих органов. *Государственный орган*, рассматриваемый как элемент механизма управления, представляет собой юридически оформленную, действующую в установленном государством порядке, часть системы органов государственной власти и управления, наделенную соответствующими властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для реализации задач и функций, возложенных на него государством. Одной из существенных характеристик государственного органа является *осуществление деятельности от имени и по поручению государства*.

Государство реализует свою правосубъектность, в том числе трудовую, работодательскую, также через деятельность своих органов и в отличие от других субъектов управления трудом в обществе имеет более широкие возможности в определении условий, на которых будет реализовываться способность к самостоятельному (наемному) труду.

При этом именно государство, как субъект потребляющий (использующий) способность к созидательному труду, непосредственно определяет условия служебной деятельности гражданских служащих путем нормативно-правового регулирования, в том числе централизованного. Государство имеет возможность обеспечивать «единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы» (ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы в Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2021)). Реализация этого принципа осуществляется через установление единого подхода к дифференциации прав и обязанностей (служебных функций) госслужащих через такие явления, как группы, категории государственных служащих, профессионально-функциональные квалификационные требования к ним и установление их должностных регламентов (см., например, ст. 9 и 47 Закона «О государственной гражданской службе РФ»).

Права, обязанности и интересы государства в сфере служебных отношений реализуются через деятельность должностных лиц государственных органов, выступающих от его имени и определяемых законодательством как «представители нанимателя». При этом представительство интересов государства-нанимателя не заканчивается на стадии подписания контракта — как этапа оформления служебных отношений, а продолжается на протяжении всего времени их развития.

Таким образом, обсуждая вопросы государственно-служебного отношения, мы можем говорить о существовании его достаточно сложного субъектного состава. Контрагентами государственного служащего в вопросах реализации его способностей к труду являются: *государство* как наниматель; *государственный орган* (юридическое лицо), который можно определить как место службы; *руководитель государственного органа* как представитель нанимателя. При этом очевидно некоторое различие с субъектным составом традиционного трудового правоотношения, в котором работодателем является собственно юридическое лицо, в состав которого включается работник.

Российское законодательство о госслужбе, в отличие от Трудового кодекса, не приводит определения служебного правоотношения, а лишь формулирует понятия государственной службы как разновидности профессиональной деятельности (ч. 1 ст. 3 Закона № 79-ФЗ) и служебного контракта (ч. 1 ст. 23 Закона № 79-ФЗ). Несмотря на некоторую условность и громоздкость определений, содержащихся в законодательстве, они формируют общий подход к пониманию круга участников служебных отношений. Представляется, что следует различать, во-первых, участников служебного правоотношения как отношения, основанного на служебном контракте, во-вторых, стороны служебного контракта как юридического факта, с которым связывается возникновение служебного правоотношения, и, в третьих, стороны служебного контракта, понимаемого как подписанный ими (их представителями) документ, составленный в письменной форме и оформляющий служебное правоотношение. Действительно, сторонами контракта как документа выступают представитель нанимателя (руководитель государственного органа или иное уполномоченное лицо) и физическое лицо, претендующее на службу в государственном органе, по поводу назначения которого на госслужбу уже есть акт о назначении на должность.

Исходя из этого, можно предположить, что более отвечающим существующему положению дел было бы понимание служебного контракта как соглашения между нанимателем и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы.

В соответствии с положениями действующего законодательства, до заключения служебного контракта представителем нанимателя издается соответствующий акт о назначении гражданина (гражданского служащего) на должность гражданской службы.

При этом с момента издания акта представителя нанимателя о назначении гражданина (гражданского служащего) на должность ему вменяется в обязанность соблюдать должностной регламент по замещаемой должности, а также служебный распорядок, установленный в данном государственном органе. На гражданского служащего распространяются также гарантии, установленные, в частности, Законом «О государственной гражданской службе РФ». Кроме того, акт о назначении на должность является фактором, который уполномочивает гражданского служащего действовать от имени государства (т.е. участвовать в реализации его функций) в пределах служебных полномочий, установленных ему по должности. Предполагается, что с момента издания акта представителя нанимателя государственный орган не просто формально-юридически выступает

как место службы — одно из условий будущего контракта-соглашения, а фактически выполняет функции нанимателя (государства), так как определяет условия служебной деятельности гражданского служащего путем нормативно-правового регулирования (Чаннов 2009, 9).

Издание представителем нанимателя акта о назначении на должность гражданского служащего предполагает возникновение служебного правоотношения, которое даже без заключения служебного контракта приобретает устойчивый характер, но без учета договорных индивидуальных прав и обязанностей его участников.

В литературе отмечается, что государственно-служебные отношения возникают на основе акта назначения, который, во-первых, юридически закрепляет поступление гражданина на государственную службу; во-вторых, служит основанием для выполнения им служебных обязанностей по данной должности; в-третьих, определяет момент возникновения его обязанностей перед государством, а также служебных и личных прав (Гришковец 2003, 53).

Обязанности гражданского служащего, как элемент его статуса, не исчерпываются одними служебными обязанностями, установленными в должностном регламенте. Федеральное законодательство назначением гражданского служащего на должность возлагает на него и ряд других обязанностей, вытекающих из особенностей государственной гражданской службы. Кроме того, предполагается, что лицо, поступающее на службу, должно отвечать соответствующим требованиям. К примеру, когда речь идет о служебных отношениях, следует учитывать, что эти отношения всегда урегулированы правом. Эта их особенность предопределяется тем, что государственные и муниципальные служащие не могут осуществлять свою профессиональную деятельность, не будучи наделены на это полномочиями в установленном порядке.

Если служебная деятельность гражданского служащего будет связана со сведениями, составляющими государственную тайну, то требуется предварительное получение им соответствующего допуска. То есть, до издания акта нанимателя о назначении гражданского служащего на должность, необходимо наличие предшествующего этому дополнительного юридического факта, который предполагает:

- принятие гражданским служащим обязательств перед государством по нераспространению доверенных ему сведений, составляющих государственную тайну;
- ознакомление с законодательством о государственной тайне;
- принятие компетентным органом решения о допуске лица к сведениям, содержащим государственную тайну.

Предполагается, что до получения указанного допуска издание акта о назначении на должность не представляется возможным (Долова 2009, 92).

Служебный контракт и трудовой договор выступают в качестве завершающих актов в сложных юридических составах, которые являются основаниями возникновения отдельных видов трудовых правоотношений или государственно-служебных правоотношений. Но функциональные задачи трудового договора и служебного контракта в возникновении таких правоотношений различны. В абсолютном большинстве случаев трудовой договор выступает *самостоятельным основанием* возникновения правоотношения. В сложных юридических составах, в которых включен трудовой договор, им порождаются лишь отдельные виды трудовых отношений. Что же касается служебного контракта, то он занимает строго определенное

место в сложном юридическом составе, который влечет возникновение служебных отношений, но никогда не выступает в качестве самостоятельного основания (Колмоец 2019, 17).

После издания акта представителя нанимателя о назначении государственного служащего на должность предполагается, что ему вручается служебное удостоверение установленной формы и у него возникает обязанность соблюдать *правила служебного распорядка государственного органа*, а также соблюдать *должностной регламент* по замещаемой должности.

При этом правила служебного распорядка представляют собой правовой акт государственного органа, регламентирующий основанные на положениях законодательства порядок приема на гражданскую службу и увольнение гражданских служащих, основные права и ответственность сторон служебного контракта, режим служебного времени, время отдыха, порядок и сроки выплаты денежного содержания, и иные вопросы, связанные с регулированием служебных отношений.

Должностной регламент, по сути, представляет собой расширенную должностную инструкцию гражданского служащего. Каждый должностной регламент отражает функциональные особенности конкретной должности гражданской службы. В нем, кроме того, указываются квалификационные требования, которым должен удовлетворять гражданский служащий при замещении соответствующей должности гражданской службы, и устанавливается конкретный перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать решения. Также в нем предусматривается порядок служебного взаимодействия гражданского служащего при исполнении им должностных обязанностей с другими гражданскими служащими или организациями. Наконец, в должностной регламент должны включаться показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности конкретного гражданского служащего при замещении должности гражданской службы, по которой установлен особый порядок оплаты труда в зависимости от эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

В соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя, осуществляется вся профессиональная служебная деятельность гражданского служащего. Для гражданского служащего должностной регламент является основным нормативным документом, определяющим содержание и результаты его деятельности.

Правила служебного распорядка, равно как и служебные регламенты, включают в себя как положения, конкретизирующие нормы актов централизованного регулирования, так и нормы локального характера, отражающие специфику государственного органа, в котором проходит служба. Таким образом, после издания акта представителя нанимателя о назначении на должность у государственного служащего возникают как статутные, так и субъективные права.

Таким образом, можно определить, что реализация содержания служебного правоотношения (прав и обязанностей сторон) начинается со дня фактического начала исполнения гражданским служащим служебных обязанностей на основании акта о назначении его на должность. Сам факт начала выполнения гражданским служащим служебных обязанностей на основании акта о назначении на должность является доказательством реально возникших служебных правоотношений.

Назначение на должность является основанием для возникновения у гражданина статуса государственного гражданского служащего с вытекающими из этого полномочиями, а также правовым основанием для заключения с лицом служебного контракта. В литературе справедливо отмечается, что акт о назначении, как акт управления, возлагает на гражданского служащего определенные обязанности и правила поведения и направлен на установление конкретного юридического отношения (Александров 2008, 228).

Следовательно, акт о назначении гражданина (гражданского служащего) на должность является предусмотренной законом формой допуска лица к государственной службе и выражением представителем нанимателя волеизъявления о заключении с ним служебного контракта.

В служебном контракте стороны имеют возможность конкретизировать некоторые взаимные права и обязанности, по которым была достигнута договоренность при назначении гражданина на должность гражданской службы.

Законодательство о государственной гражданской службе предусматривает основные *статутные права и обязанности* участников служебного правоотношения, в том числе определяет их объем и характер при заключении и прекращении служебного контракта, внесении в него изменений.

Статутные права и обязанности гражданского служащего обусловлены его правовым статусом и предусмотрены ст. 14 и 15 Закона «О государственной гражданской службе РФ», другими его положениями и иными нормативно-правовыми актами. Например, при заключении служебного контракта представитель нанимателя обязан ознакомить гражданского служащего со служебным распорядком государственного органа, с иными нормативными актами, имеющими отношение к исполнению гражданским служащим должностных обязанностей (ч. 6 ст. 26 Закона «О государственной гражданской службе РФ»). Другим положением закона устанавливается, что гражданский служащий имеет право расторгнуть служебный контракт и уволиться с гражданской службы по собственной инициативе, предупредив об этом в письменной форме представителя нанимателя за две недели (ч. 1 ст. 36 Закона «О государственной гражданской службе РФ»).

Таким образом, любой гражданский служащий обязан в соответствии со своим правовым статусом:

- исполнять обязанности, предусмотренные ст. 15 Закона «О государственной гражданской службе РФ»;
- соблюдать ограничения, связанные с гражданской службой (ст. 16 Закона «О государственной гражданской службе РФ»);
- выполнять обязательства и требования к служебному поведению гражданского служащего (ст. 18 Закона «О государственной гражданской службе РФ», Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 в ред. от 16.07.2009 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»);
- не нарушать запреты, установленные ст. 17 Закона «О государственной гражданской службе РФ».

Другая группа прав и обязанностей гражданского служащего непосредственно связана с замещаемой им должностью. Это отражается в служебном контракте и должностном регламенте гражданского служащего, что следует из положений п. 3 ч. 3 ст. 24 и 47 Закона «О государственной гражданской службе РФ».

Конкретные обязанности по соответствующим должностям гражданской службы определяются должностными регламентами, в которых устанавливаются определенные границы полномочий, выход за которые законодательство квалифицирует как превышение служебных обязанностей или злоупотребление ими (Уманская и Малеванова 2020, 73).

Должностной регламент призван передать максимально конкретизированный набор прав и обязанностей гражданского служащего с учетом объективной и субъективной составляющих его служебной деятельности при замещении соответствующей должности гражданской службы.

Нетрудно заметить, что подавляющий, если не весь, объем прав и обязанностей, определяющих внедоговорную часть содержания служебного правоотношения, имеет своим источником императивные нормы закона и никак не зависит от волеизъявления сторон служебного контракта, а следовательно, не может составлять содержание их соглашения. Таким образом, ряд условий служебного контракта не определяются его сторонами в договорном порядке, а устанавливаются законом (иными нормативными актами, в том числе локальными), но которые стороны служебного контракта должны учитывать, так как эти условия, прямо или косвенно, регулируют взаимные права и обязанности сторон служебного контракта.

При этом очевидно, что положения законодательных актов о государственной гражданской службе, рассчитанные на общее применение, не могут охватить все аспекты регулирования служебных отношений. В первую очередь государственной регламентации подвергаются принципиальные вопросы взаимодействия сторон служебного правоотношения. Субъективные права и обязанности, составляющие содержание отдельного служебного правоотношения, подлежат конкретизации и детализации в служебном контракте в соответствии с ранее установленными статутными правами и обязанностями гражданского служащего при назначении его на должность.

В отношении конкретных договорных (индивидуальных) условий прохождения гражданской службы (таких как продолжительность служебного времени, времени отдыха, система и размер денежного содержания) законодатель ограничивается лишь установлением основных положений, с учетом которых стороны служебного правоотношения могут предусмотреть в служебном контракте в качестве его обязательных и дополнительных условий.

Служебный контракт призван индивидуализировать служебные отношения применительно как к личности гражданского служащего, так и к условиям деятельности конкретного государственного органа и предельно подробно урегулировать служебное правоотношение. Только после заключения служебного контракта и конкретизации взаимных прав и обязанностей его сторон служебные правоотношения закрепляются в *окончательном виде*.

Законодателем не определен срок заключения служебного контракта с момента издания акта государственного органа о назначении на должность государственного гражданского служащего. Представляется, что по аналогии с положениями ст. 67 Трудового кодекса РФ представителю нанимателя должна быть определена обязанность заключить служебный контракт с государственным гражданским служащим не позднее трех рабочих дней с момента издания акта о назначении.

Служебный контракт не может являться самостоятельным основанием для возникновения служебного правоотношения, тем не менее он позволяет сформу-

лизовать его содержание в полном объеме, а также является основой существования его во времени.

Исходя из легального определения служебный контракт заключается не только при поступлении гражданина на государственную службу впервые, но и при переходе гражданского служащего с одной должности государственной службы на другую. В последнем случае речь скорее идет о предоставлении должности в другом государственном органе. Если гражданскому служащему предоставляется иная гражданская служба в том же государственном органе, то новый служебный контракт не заключается, а изменения, касающиеся новой должности и других условий гражданской службы, вносятся в имеющийся контракт (оформляются дополнительным соглашением).

В научной литературе сложилось два основных подхода к определению правовой природы служебного контракта. По одной позиции служебный контракт рассматривается как *разновидность трудового договора* (Ершова 2006; Петров 2010). По другой — является разновидностью *административного договора* (Чаннов 2009, 67; Пресняков и Чаннов 2007, 52–57). На наш взгляд, необходимо рассматривать служебный контракт как особую разновидность договора, содержащего определенные специфические признаки, обусловленные особенностями прохождения государственной гражданской службы. По содержанию же служебный контракт мало чем отличается от трудового договора.

К специфическим признакам служебного контракта, например, могут быть отнесены:

- процедура заключения (служебный контракт заключается на основе акта государственного органа о назначении на должность государственной службы);
- существенные условия служебного контракта;
- наличие отдельных специальных оснований расторжения служебного контракта и т. д.

Особенности содержания служебных отношений определяют особенности процедуры взаимодействия сторон контракта. Для оформления служебных правоотношений требуется реализация определенного способа поступления на службу в государственный орган, включающего в себя представление к назначению или прохождение по конкурсу, издание соответствующего административного акта о назначении на должность и заключение служебного контракта (Коломеец 2019, 30), который и завершает совокупность действий, необходимых для возникновения этих правоотношений.

Возникновение подобного правоотношения, если его рассматривать как динамическое правовое явление, представляет собой процесс, в связи с чем оно (правоотношение) не сразу складывается в полном объеме (Гейхман 2006, 99). Вначале совершаются одни юридические акты, затем другие, а в целом для возникновения рассматриваемого правоотношения требуются совокупность юридических актов или сложный юридический состав.

Подобную совокупность юридических фактов, которые необходимы для возникновения или прекращения правоотношения, в юридической литературе принято определять как «*сложный фактический состав*» (Агарков 1940, 84) или «*сложный юридический состав*» (Недбайло 1966, 306). В. Л. Гейхман в противопоставление единичным юридическим фактам подобную совокупность фактов предложил

определять как «*сложный юридический фактический состав*» (Гейхман 2006, 11). Отметим, что в юридической литературе все три указанных термина применяются для обозначения одного и того же явления.

В нашем случае сложный юридический (фактический) состав — это совокупность юридических фактов, которые представляют собой правомерные действия (юридические акты), направленные на достижение определенного результата, установление государственно-служебного правоотношения.

Несмотря на некоторый разрыв в сроках между изданием акта о приеме гражданского служащего на должность и подписанием служебного контракта, именно заключение служебного контракта завершает *сложный юридический состав*, направленный на установление соответствующего служебного правоотношения в полном объеме.

Акт о назначении на должность и служебный контракт имеют в равной степени важное функциональное значение в оформлении и регулировании служебного правоотношения. Тем не менее только служебный контракт, завершая сложный фактический (юридический) состав, окончательно формирует волю сторон служебного правоотношения. В контракте уточняется содержание возникшего служебного правоотношения, с учетом ряда условий, по которым стороны достигли соглашения.

Объяснение существования сложных фактических (юридических) составов следует искать прежде всего в том, что возникновение правоотношения в ряде случаев представляет собой не однократный акт, а более или менее длящийся во времени процесс.

Возникновение служебных правоотношений также следует рассматривать как динамичное правовое явление, представляющее собой сложную, заранее урегулированную процедуру, при завершении которой служебные правоотношения получают окончательное содержание.

С изданием акта о назначении и заключением контракта законодательство связывает определенные правовые последствия. Акт о назначении на должность является односторонним проявлением воли нанимателя принять конкретное лицо на государственную службу и формулирует обязанность в последующем заключить контракт. Заключение контракта свидетельствует о взаимном волеизъявлении его сторон на прохождение конкретным лицом государственной службы и замещение им конкретной должности с сопутствующими правами и обязанностями. Порядок оформления служебных отношений свидетельствует о придаваемом им значении для реализации функций государства. Но вместе с тем следует отметить, что он неоригинален. Законодательство о труде традиционно в качестве одного из оснований возникновения трудовых отношений определяет назначение на должность (ст.16 и 19 Трудового кодекса РФ). В настоящее время в качестве примера можно привести правовой статус ректора Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова и ректора Санкт-Петербургского государственного университета, которые назначаются на должность Президентом РФ (ч. 5 ст. 2 Федерального закона «О Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» от 10.11.2009 № 259-ФЗ (ред. от 02.07.2021)). Генеральные директора государственных корпораций в ряду других должностных лиц этих образований назначаются на должность актом Президента РФ (см., например, п. 3 ст. 5 Федерального закона «О Государствен-

ной корпорации по атомной энергии «Росатом»» от 01.12.2007 № 317-ФЗ (в ред. от 02.07.2021)).

Если рассматривать служебный контракт как соглашение, направленное на возникновение или изменение прав и обязанностей сторон, то возникает вопрос: каково его значение и содержательная соотносимость с актом представителя нанимателя о назначении на должность? Действительно, в подавляющем большинстве случаев участники процесса поступления на службу еще до назначения достигают согласия по всем условиям будущего контракта. Вместе с тем нельзя исключить ситуацию с возникновением разногласий по каким-либо его условиям. Какие действия должны совершить стороны в случае разногласий между ними по ряду условий служебного контракта, учитывая, что лицо уже назначено нанимателем на соответствующую должность и приступило к исполнению своих обязанностей?

На наш взгляд, это противоречие можно устранить, если назначение гражданина (гражданского служащего) на должность государственной гражданской службы будет осуществляться актом государственного органа, который будет издаваться представителем нанимателя после ранее заключенного с данным гражданином (гражданским служащим) служебного контракта. При сохранении существующего порядка обоснованным представляется включение в состав документов, необходимых для издания акта о назначении на должность проекта служебного контракта, согласованного с лицом, поступающим на службу (государственным служащим).

3. Выводы

Из сказанного ранее можно предположить, что предусмотренный на сегодняшний день порядок назначения на должность государственной гражданской службы при осуществлении конкурсных процедур или минуя их, до заключения служебного контракта, ставит ряд вопросов.

Во-первых, возникает неопределенность о моменте возникновения прав и обязанностей гражданского служащего, поскольку согласно ст. 23 Закона «О государственной гражданской службе» они устанавливаются служебным контрактом.

Во-вторых, назначение гражданского служащего на основании акта государственного органа на должность до заключения служебного контракта ставит под сомнение реальное значение служебного контракта в вопросе правовой регламентации прав и обязанностей гражданского служащего и существенно ограничивает договорную свободу его заключения.

В-третьих, большая часть условий служебного контракта не устанавливается его сторонами в договорном порядке, а вытекает из требований нормативных актов, что значительно ограничивает волеизъявление его сторон.

В-четвертых, это может привести к непредсказуемой ситуации на практике в случае отказа гражданского служащего заключить служебный контракт после назначения его на должность гражданской службы, поскольку дисциплинарная ответственность гражданского служащего в данном случае не предусмотрена.

Наконец, предусмотренный порядок в определенной степени нарушает принцип свободы наемного труда и принцип свободы служебного контракта как соглашения (договора) между нанимателем и гражданским служащим.

В качестве предложений по устранению некоторых недостатков существующего порядка поступления на государственную гражданскую службу можно было бы в законодательном порядке предусмотреть издание акта государственного органа о назначении на должность после заключения с данным гражданином (гражданским служащим) служебного контракта. При сохранении существующего порядка обоснованным представляется включение в состав документов, необходимых для издания акта о назначении проекта служебного контракта, согласованного с лицом, поступающим на службу (государственным служащим).

Библиография

- Агарков, Михаил М. 1940. *Обязательство по советскому гражданскому праву*. Москва: Юриздат.
- Александров, Николай Г. 2008. *Трудовое правоотношение*. Москва: Проспект.
- Гейхман, Владимир Л. 2006. *Фактические составы как основания возникновения трудовых правоотношений*. Москва: Проспект.
- Гришковец, Алексей А. 2003. *Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учеб. курс*. Москва: ДИС.
- Долова, Анжела З. 2009. *Юридические факты в трудовом праве*. Москва: Проспект.
- Ершова, Елена А. 2006. «Служебный контракт: стороны, понятие, содержание и форма.» *Трудовое право* 1: 30–39.
- Коломоец, Елена Е. 2019. *Трудовой договор и служебный контракт: проблемы теории и правоприменения*. Москва: Проспект.
- Красавчиков, Октябрь А. 1958. *Юридические факты в советском гражданском праве*. Москва: Госюриздат.
- Недбайло, Петр Е. 1966. *Общая теория советского права*. Москва: Наука.
- Петров, Алексей Я. 2010. «Служебный контракт о государственной гражданской службе: понятие, стороны, содержание, форма, заключение и изменения.» *Вопросы трудового права* 4: 26–35.
- Пресняков, Михаил В., и Сергей. Е. Чаннов. 2007. *Трудовое право России*. Москва: Юристь.
- Уманская, Виктория П., и Юлия В. Малеванова. 2020. *Государственное управление и государственная служба в современной России*. Москва: Норма.
- Халфина, Раиса О. 1974. *Общее учение о правоотношении*. Москва: Юридическая литература.
- Чаннов, Сергей Е. 2009. *Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение*. Москва: Ось-89.

Статья поступила в редакцию 2 июня 2022 г.;
рекомендована к печати 30 июня 2022 г.

Контактная информация:

Гребенщиков Анатолий Владимирович — канд. юрид. наук, доц.; a.grebenshikov@spbu.ru
Завгородний Александр Васильевич — канд. юрид. наук, доц.; a.zavgorodniy@spbu.ru

Grounds for the of an individual service relationship

A. V. Grebenshikov, A. V. Zavgorodniy

St Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St Petersburg, 199034, Russian Federation

For citation: Grebenshikov, Anatoly V., Zavgorodniy, Alexander V. 2023. “Grounds for the of an individual service relationship.” *Russian Journal of Labour & Law* 13: 231–244.

<https://doi.org/10.21638/spbu32.2023.116> (In Russian)

The legislator established certain features of the emergence of state-service legal relations. For the emergence of these relations, both the act of appointment to the position and the service

contract are important. The article deals with the problems associated with the emergence of an individual state-service legal relationship between the state (state body) as an employer and a citizen or civil servant (employed) in the Russian Federation. A distinctive and main feature of the emergence of public-service legal relations between the employer and the citizen (state civil servant) is that the conclusion of a service contract is carried out with a person already appointed to the appropriate position of the civil service on the basis of the issuance of the relevant act of the representative of the employer. At the same time, there is no clear idea of how the parties to a service contract should act when concluding it if there is no agreement in principle between them on a number of conditions, given that the civil servant has already been appointed by the employer to the appropriate civil service position and has begun to perform his direct duties. The authors draw attention to the unsuccessful definition of a service contract in Part 1 of Article 23 of the Federal Law of July 27, 2004 no. 79-FZ “On the State Civil Service of the Russian Federation”, since the representative of the employer cannot be an “employer”, and therefore, cannot be an independent subject of a service legal relationship. The representative of the employer, only implements the functions of the employer, signs a service contract on his behalf. The problems associated with the emergence of a public-service legal relationship and the conclusion of a service contract, to date, remain largely unexplored.

Keywords: service relationship, act of appointment, service contract, employer, representative of the employer, civil servant.

References

- Agarkov, Mikhail M. 1940. *Commitment under Soviet civil law*. Moscow: Iurizdat Publ. (In Russian)
- Alexandrov, Nikolai G. 2008. *Labour relations*. Moscow: Prospekt Publ. (In Russian)
- Channov, Sergey E. 2009. *Service relationship: concept, structure, provision*. Moscow: Os’-89 Publ. (In Russian)
- Dolova, Angela Z. 2009. *Legal facts in labour law*. Moscow: Prospekt Publ. (In Russian)
- Ershova, Elena A. 2006. “Service contract: parties, concept, content and form.” *Trudovoe pravo* 1: 30–39. (In Russian)
- Geikhman, Vladimir L. 2006. *Actual compositions as the basis for the emergence of labour relations*. Moscow: Prospekt Publ. (In Russian)
- Grishkovets, Alexey A. 2003. *Legal regulation of the state civil service in the Russian Federation*. Moscow: DIS Publ. (In Russian)
- Khalfina, Raisa O. 1974. *General doctrine of legal relationship*. Moscow: Iuridicheskaya literatura Publ. (In Russian)
- Kolomoets, Elena E. 2019. *Employment contract and service contract: Problems of theory and law enforcement*. Moscow: Prospekt Publ. (In Russian)
- Krasavchikov, Oktyabr A. 1958. *Legal facts in Soviet civil law*. Moscow: Gosizurizdat Publ. (In Russian)
- Nedbaylo, Petr E. 1966. *General theory of Soviet law*. Moscow: Nauka Publ. (In Russian)
- Petrov, Aleksey Y. 2010. “Service contract on the state civil service: concept, sides, content, form, conclusion and changes.” *Voprosy trudovogo prava* 4: 26–35. (In Russian)
- Presnyakov, Mikhail V., and Sergey E. Channov. 2007. *Labour Law of Russia*. Moscow: Iurist” Publ. (In Russian)
- Umanskaya, Victoria P., and Julia V. Malevanova. 2020. *Public administration and public service in modern Russia*. Moscow: Norma Publ. (In Russian)

Received: June 2, 2022
Accepted: June 30, 2022

Authors’ information:

Anatoly V. Grebenshikov — PhD in Law, Associate Professor; a.grebenshikov@spbu.ru
Alexander V. Zavgorodniy — PhD in Law, Associate Professor; a.zavgorodniy@spbu.ru