

АННОТАЦИЯ

на диссертацию Марона Дмитрия Владимировича, представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» на тему «Сроки в государственно-служебных отношениях».

В праве не существует темпорально нейтральных явлений. Содержанием любых правоотношений являются права и обязанности их участников, которые неизбежно обладают моментом начала (возникновения) и конца (прекращения). Формальная определенность является одним из конститутивных признаков правовой нормы и права в целом. Под данным качеством, или признаком, правовой нормы обычно понимают содержательную определенность самого правила поведения, которое она содержит. Однако не менее важен и темпоральный аспект такой определенности, поскольку практически все юридические действия так или иначе привязаны ко времени. С этой точки зрения установление правом и в праве сроков имеет основной и конечной целью обеспечение определенности действия права во времени, или темпоральной определенности.

В различных отраслях права сроки могут обладать разным функциональным назначением, а в связи с этим предполагать различный порядок их установления и исчисления. В отечественной доктрине традиционно проблемы исчисления сроков разрабатывались в науке гражданского права (только Гражданский кодекс Российской Федерации содержит отдельную главу, посвященную исчислению сроков). В иных отраслях правила установления, течения и прекращения сроков устанавливались по аналогии с положениями Гражданского кодекса РФ, что зачастую входит в противоречие с особенностями правоотношений, которые складываются в этих сферах (например, не для всех отраслей права релевантным является исчисление сроков календарными периодами времени). Все это актуализирует задачу разработки отраслевых институтов установления и исчисления сроков.

Разработка правил исчисления сроков в служебно-правовых отношениях обладает значительной спецификой. Служебное право, как подотрасль административного права еще только формируется в доктрине и практике.

С одной стороны, она основана на положениях административного права, регулирующего государственно-властные отношения, а с другой – до начала административной реформы служебные отношения по большей части регулировались трудовым законодательством. Трудовправовая модель регулирования государственно-служебных отношений во многом сохраняет ряд позиций и в настоящее время. Между тем характер и назначение юридических сроков в трудовых и служебных правоотношениях далеко не всегда совпадают.

В частности, в трудовых отношениях сроки по большей части выполняют гарантирующую функцию по отношению к экономически более слабой стороне – работнику (различного рода сроки предупреждения, пресекательные сроки совершения каких-либо организационно-распорядительных действий и т.п.). Тогда как в служебных правоотношениях значительная часть сроков предназначена для регламентации различного рода управленческих действий и выполняет «дисциплинирующие» функции для правоприменителя.

В то же время нормативные правовые акты, определяющие порядок осуществления отдельных видов государственной службы, не содержат указаний по правилам исчисления сроков. В связи с этим в качестве актов, регулирующих данный вопрос, применяются положения трудового права, установленные Трудовым кодексом Российской Федерации, и используются правила исчисления сроков, установленные им.

На сегодняшний день специфика государственной службы признается на самом высоком законодательном уровне. Служебное право активно формируется не только в доктрине, но уже получило прочную законодательную основу и продолжает отделяться от трудового права.

Продолжают совершенствоваться отдельные правовые институты служебного права. В связи с этим актуальной и значимой представляется задача разработки специальной системы правил исчисления сроков в служебном законодательстве.

Структура диссертации включает введение, три главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и библиографический список. Во введении обоснована актуальность темы исследования, сформулированы его цель и задачи, объект и предмет, степень разработанности научной проблемы, теоретическая и методологическая основы исследования, его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, результаты апробации полученных выводов и результатов. Первая глава содержит анализ понятий сроков в различных отраслях российского права. Рассматривается амбивалентность в понимании срока как длительности и как момента. Также сроки рассматриваются: а) как юридические факты, с которым закон связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношений, б) как временные пределы совершения тех или иных юридически значимых действий и в) как темпоральные условия совершения тех или иных юридических действий. Помимо этого, приводятся аргументы рассмотрения служебного права в качестве подотрасли административного права; исследуются различные институты служебного права. Во второй главе рассматриваются вопросы течения и исчисления сроков в государственно-служебных отношениях; анализируются способы установления (определения) сроков в служебном законодательстве. Представлены классификации сроков в различных отраслях российского права по различным основаниям и сформулированы несколько видов классификаций сроков в служебных отношениях, основанных на различных основаниях. Третья глава посвящена исследованию различных видов сроков в государственно-служебных отношениях в зависимости от их установления, изменения и применения, а также анализу проблем установления сроков в зависимости от их содержания.

В заключении представлены основные выводы, полученные по результатам исследования.

В результате проведенного исследования:

- сформулировано авторское определение юридических сроков в служебном праве;
- установлены различные особенности сроков в государственно-служебных отношениях;
- обоснована необходимость формирования правового института сроков в служебном праве на законодательном уровне;
- предложены различные виды классификаций сроков в государственно-служебных отношениях по разным основаниям, которые также могут быть объединены в группы;
- доказано, что установление сроков по инициативе государственного служащего должно осуществляться на основе разграничения полномочий между ним и представителем нанимателя (руководителем) по определению продолжительности срока и его распределению в течение календарного периода;
- сделан вывод о необходимости принципиального изменения договорного способа определения сроков в служебном праве;
- установлено, что использование в государственно-служебных отношениях относительно определенных сроков в ряде случаев не обуславливается объективными причинами и создает проблемы в правоприменительной практике;
- выявлена проблема, связанная с неопределенностью в ряде случаев, является ли установленный служебным законодательством срок пресекательным или нет;
- сформулированы практические предложения по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего служебные отношения в Российской Федерации.

На основе проведенного анализа сроков в различных отраслях российского права сформулировано определение юридических сроков в служебном праве. Сроки на государственной службе могут быть определены как установленные законом, органами государственной власти или уполномоченными должностными лицами моменты или периоды времени, которые представляют собой юридическую репрезентацию физического времени и выступают правовым средством регулирования государственно-служебных отношений.

В результате проделанной работы было установлено, что сроки в государственно-служебных отношениях могут выступать: а) как юридические факты, которые совместно с закрепляющими их юридическими актами влекут возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей, б) в качестве временных пределов совершения тех или иных юридически значимых действий (выполнения обязанностей, реализации полномочий и т.п.) и в) как темпоральные условия совершения тех или иных юридических действий (позитивные и негативные). Указанное предопределяет различные подходы к правовому регулированию использования сроков в различных ситуациях.

Также было установлено, что сроки в служебном законодательстве могут устанавливаться: а) календарной датой; б) периодом времени; в) наступлением определенного события; г) совершением юридически значимого действия; г) бланкетным способом, т.е. путем отсылки к иным нормативно-правовым актам; д) оценочным способом.

При этом спецификой служебного права является то, что сроки-периоды определяются путем указания на юридически значимое действие, которое является началом («со дня») или окончанием данного срока («до дня»).

Вопрос о месте сроков в системе служебного права неразрывно связан с определением самой сущности содержания служебного права. Сделан вывод, что, несмотря на то что в отечественной правовой науке существуют и другие точки зрения, следует исходить из того, что служебное право Российской

Федерации на данный момент должно рассматриваться в качестве подотрасли административного права. Об этом свидетельствуют:

- общий объем служебного законодательства, который в настоящее время вполне сопоставим с тем же трудовым законодательством в целом и намного превосходит объем правового регулирования любого института административного права;

- наличие в служебном законодательстве особых правовых механизмов, не характерных ни для административного, ни для трудового права;

- выделение в рамках служебного права отдельных правовых институтов, также достаточно значительных, что говорит о наличии у него уже достаточно сложной системы.

Сформулирован вывод о том, что на данном этапе развития отечественного служебного законодательства еще нельзя говорить о наличии отдельного института сроков в служебном праве. Об этом свидетельствует отсутствие применительно к ним нормативной обособленности, а также системности и полноты. Все они в действующих нормативных актах сформулированы исключительно *ad hoc*.

Хотя нормы о сроках в российском служебном законодательстве в настоящее время не образуют полноценный институт служебного права, значительное их количество и разнообразие позволяют ставить вопрос об их классификации. Предложены следующие виды классификаций сроков в государственно-служебных отношениях по различным основаниям:

I. По способам установления:

1. нормативные;
2. устанавливаемые участниками правоотношения:
 - а) устанавливаемые одной из сторон правоотношения;
 - б) устанавливаемые соглашением сторон правоотношения (договорные).

II. По формам закрепления:

1. в нормативных актах;

2. в локальных актах органа власти;
3. в договорах и соглашениях.

III. По степени обязательности установления:

1. обязательные;
2. инициативные.

IV. По степени обязательности применения:

1. императивные;
2. диспозитивные.

V. По возможности изменения:

1. изменяемые:
 - а) изменяемые в одностороннем порядке;
 - б) изменяемые по соглашению сторон;
2. неизменяемые.

VI. По уровням действия:

1. межотраслевые;
2. общеслужебные;
3. сроки отдельных институтов.

VII. По кругу охватываемых правоотношений:

1. общие (действуют на все однотипные правоотношения);
2. специальные (действуют на определенные правоотношения в исключение из общего правила);
3. действующие на правоотношения, индивидуально установленные для конкретного случая.

VIII. По способу исчисления:

1. сроки-периоды (в годах, месяцах, днях и т.п.);
2. сроки-моменты (до определенного момента).

IX. По степени определенности:

1. абсолютно определенные;
2. относительно определенные.

X. По назначению:

1. регулятивные:
 - б) правообразующие;
 - б) правоизменяющие;
 - в) правопрекращающие;
2. охранительные.

XI. По цели установления:

1. материальные;
2. нематериальные:
 - а) процедурные;
 - б) процессуальные;
 - в) давностные.

XII. По юридическим последствиям в случае пропуска:

1. пресекательные (преклюзивные);
2. непресекательные.

В результате исследования различных видов сроков в государственно-служебных отношениях был сделан вывод, что в силу публично-правового регулирования служебных отношений в данной сфере преобладают нормативные сроки. Сроки, которые устанавливаются представителем нанимателя (руководителем) в пределах реализации его полномочий, в большей части также должны определяться правовыми актами и иметь нормативную форму. При этом сроки, которые определяются сторонами в ненормативном порядке, должны быть ограничены нормативными сроками.

Отступления от данного правила носят характер дефектов правового регулирования: например, нормы законов о службе в отдельных правоохранительных органах, которые предусматривают, что контракт с сотрудником вступает в силу со дня, определенного приказом руководителя федерального органа. При отсутствии нормативного срока, в пределах которого должна определяться дата вступления контракта в силу, данный вопрос всецело относится к усмотрению представителя нанимателя, что нарушает принцип правовой определенности.

Определение сроков непосредственно государственным служащим допускается только в случаях, предусмотренных законом. На основе проведенного анализа был сделан вывод, что такое регулирование может иметь место при совершении им инициативных действий, чаще всего связанных с реализацией государственных гарантий, предоставленных ему в силу закона. Большинство из таких гарантий предусмотрены трудовым законодательством, которое в этой части распространяется также и на государственных служащих. Например, государственный служащий, находящийся в отпуске по уходу за ребенком, вправе работать на условиях неполного рабочего времени. В соответствии с трудовым законодательством в данном случае он самостоятельно определяет продолжительность своего служебного времени.

Установление сроков по инициативе государственного служащего осуществляется на основе разграничения полномочий между ним и представителем нанимателя (руководителем) по определению продолжительности срока и его распределению в течение календарного периода. Подобный способ установления таких сроков используется по причине недопустимости прекращения или приостановления служебной деятельности. Были сделаны предложения по исправлению данной ситуации.

Отечественное служебное законодательство в настоящее время использует как абсолютно определенные, так и относительно определенные сроки. Нередко относительно определенные сроки создают трудности в правоприменении, однако в ряде случаев их использование является объективно необходимым. В то же время в некоторых ситуациях неопределенность сроков является недоработкой законодателя. К примеру, это касается срока присвоения классного чина государственной гражданской службы по результатам испытания. Представляется необходимым использовать примеры законодательных актов об иных видах государственной службы, в которых сроки присвоения специальных званий в связи с успешным прохождением испытания сформулированы как абсолютно определенные.

Установлено, что в российском законодательстве о государственной службе в настоящее время используются как пресекательные (преклюзивные), так и непресекательные сроки. Однако, можно встретить и примеры, когда формулировки законодательных норм не дают четкого ответа на вопрос, являются конкретные установленные сроки пресекательными или нет. Такой вопрос, например, возникает относительно пропуска срока увольнения гражданского служащего при истечении срока срочного служебного контракта. Таким образом, существует объективная необходимость решения этого вопроса на законодательном уровне путем указания на то, что пропуск данного срока не препятствует увольнению служащего в связи с истечением срока срочного служебного контракта.

Также проблемы в правоприменительной практике иногда возникают и в тех случаях, когда законодательно четко определено, что установленный срок является пресекательным либо нет. В качестве примера здесь можно привести срок служебной проверки, который является пресекательным и пропуск которого на государственной гражданской службе даже по причинам объективного характера делает невозможным привлечение служащего к ответственности. Здесь также представляется целесообразным воспользоваться примерами из законодательных актов об иных видах государственной службы, которые предусматривают периоды, исключаемые из срока служебной проверки.

В связи со всем вышеизложенным предложено сделать шаги по формированию правового института сроков в служебном праве на законодательном уровне, дополнив Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» статьей 14.1 «Исчисление сроков на государственной службе». В ней должны быть урегулированы такие вопросы, как: понятие сроков; способы установления или определения сроков; определение момента начала течения сроков; временные единицы исчисления сроков; перерыв течения сроков; основания и порядок приостановления, перерыва, продления и восстановления сроков, а также ряд других вопросов.

Кроме того, в этой же статье должны быть установлены как общеслужебные сроки, распространяющиеся на все виды государственной службы, так и сроки отдельных институтов – но также единые для разных видов служебной деятельности.

