

УДК 349.2

DOI: 10.20310/2587-9340-2018-2-5-24-34

К ВОПРОСУ О ПРЕДЕЛАХ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ НОРМАМИ ТРУДОВОГО ПРАВА

Т.М. Клименко

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина
392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33
E-mail: tatyanaklimencko@yandex.ru

Аннотация. Проанализированы законодательные положения и практика их применения относительно сочетания административно-правового и трудового регулирования отношений, складывающихся на государственной службе. Отмечено, что существуют два подхода, первый из которых относит государственную службу к трудовому праву, второй – к административному. Обоснована вторая точка зрения. Положения федерального законодательства о системе государственной службы и ее видах позволили выяснить, что в большинстве случаев трудовые нормы применяются в субсидиарном порядке, то есть когда те или иные аспекты не урегулированы в специальном законе. Только в отдельных видах государственной службы законодатель допускает сочетание трудового и административного регулирования, но с учетом особенностей, установленных специальным законом о виде государственной службы. Приведены примеры ситуаций, которые не регулируются специальным законом о виде государственной службы, в связи с чем в таких случаях применяются нормы трудового законодательства, а также показан пример ошибочного применения трудовых норм к служебным отношениям. В итоге подчеркнуто, что понимание государственной службы как института трудового права искусственно и необоснованно расширяет предмет регулирования этой отрасли, не учитывая, что государственная служба несет в себе исключительно публично-правовые начала и является предметом регулирования административного права.

Ключевые слова: государственная служба; система государственной службы; правовой статус государственного служащего; субсидиарное применение; применение трудовых норм

Государственная служба представляет собой сложный административно-правовой институт, связанный с организацией, регулированием и функционированием профессиональной деятельности граждан в сфере выполнения внешних и внутренних функций государства, а также с механизмом поступления, прохождением и порядком ее прекращения.

Исторически современная система государственной службы возникла в начале 2000-х гг. в результате преобразований административной реформы. При этом государственная служба как институт социальной деятельности постоянно видоизменялась, находясь в зависимости от структуры государственного управления, его принципов и элементов.

Под современной системой государственной службы мы понимаем совокупность разновидностей государственной службы, установленных базовым законодательным актом. Первоначально статья 2 Федерального закона «О системе государственной службы» предусматривала в своей системе государственную гражданскую, военную и правоохранительную службы. С 2016 г. законодатель исключил из системы государственной службы правоохранительную, но добавил формулировку «государственная служба иных видов».

Отсюда мы сразу можем отметить открытый характер системы государственной службы, что выражено в установленной законодателем бланкетной норме к специальному закону об ином виде государственной службы. То есть государственная служба, например, в органах и организациях прокуратуры, входя в систему государственной службы, тем самым находится под воздействием норм законодательства о системе государственной службы как общих норм, так и под воздействием законодательства о прокуратуре, которое, соответственно, носит специальный характер. Подобная модель выстроена сегодня по отношению ко всем разновидностям государственной службы, закрепленным в федеральном законодательстве.

Вместе с этим к настоящему времени особенности поступления, прохождения и прекращения государственной службы сложились в отдельных органах государственной власти. Самостоятельное регулирование, например, получили служба в таможенных органах¹, служба судебных приставов² и федеральная государственная противопожарная служба³. Если служба в таможенных органах и служба судебных приставов институционализированы в российском законодательстве с 1997 г. и к

¹ О службе в таможенных органах Российской Федерации: федеральный закон от 21.07.1997 № 114-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.

² О судебных приставах: федеральный закон от 21.07.1997 № 118-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

³ О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 23.05.2016 № 141-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // СЗ РФ. 2016. № 22. Ст. 3089.

настоящему времени адаптированы к базовому закону и модельным положениям государственной гражданской службы, то федеральная государственная противопожарная служба обрела собственный статус в 2016 г.

Попытку определить иные виды государственной службы и особенности правоприменительной практики по нормам их регулирующих предпринял Верховный суд Российской Федерации в Обзоре практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с прохождением службы сотрудниками органов внутренних дел, сотрудниками органов уголовно-исполнительной системы, сотрудниками Следственного комитета Российской Федерации, сотрудниками иных органов, в которых предусмотрена федеральная государственная служба⁴.

По сути, Верховный суд Российской Федерации констатирует наличие в системе государственной службы, кроме государственной гражданской и военной, службу в органах внутренних дел, службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, службу в федеральной противопожарной службе, службу в Следственном комитете Российской Федерации, службу в таможенных органах. Но проигнорированы служба в органах и организациях прокуратуры, а также служба судебных приставов. Это может быть связано с отсутствием обобщения вопросов правоприменения данных видов государственной служебной деятельности.

Современное состояние государственного управления и построенного вокруг него правового регулирования наглядно демонстрирует, что государственная служба является неотъемлемым элементом системы административного права. При этом очевидны внутрисистемные связи в самой системе права между его различными отраслями. Но понимание внутрисистемных связей не должно подменять отнесение конкретного института из одной отрасли в другую.

Такая подмена может быть отмечена относительно отраслевой принадлежности государственной службы, которую некоторые исследователи ошибочно относят к трудовому праву. Например, Н.И. Калашник считает, что «административное право регламентирует отношения государственных служащих с третьими лицами по поводу реа-

⁴ Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с прохождением службы федеральными государственными служащими (сотрудниками органов внутренних дел, сотрудниками органов уголовно-исполнительной системы, сотрудниками Следственного комитета Российской Федерации, сотрудниками иных органов, в которых предусмотрена федеральная государственная служба) (утв. Президиумом Верховного суда РФ 15.11.2017). Доступ из СПС Гарант.

лизации должностных (властных) полномочий. Отношения данных субъектов внутри государственного органа, имеющие место в силу применения их труда, регулируются трудовым правом» [1, с. 9]. Подобные взгляды вызывают серьезную критику со стороны административистов, что, в частности, касается попыток свести к одному знаменателю трудовой договор и служебный контракт [2].

Традиционно среди представителей трудового права господствует тезис, что отношения государственных гражданских служащих, возникающие в связи с поступлением на государственную службу, ее исполнением и прекращением, – это не что иное, как трудовые отношения. «Поэтому, говоря о совершенствовании правового регулирования этих отношений, необходимо, применяя к государственным служащим общие нормы трудового законодательства, в специальном законе предусмотреть для них особенности правового регулирования, исходя из специфики осуществляемой ими служебной деятельности» [3, с. 62].

С теоретической точки зрения с этой позицией не согласен А.Ф. Ноздрачев, который исходит из выявления публичных или частно-правовых начал в регулировании государственной службы: «Трудовое законодательство, как отрасль частного права, не соответствует базовым условиям субсидиарного применения по отношению к государственным служащим. Толкование поступления на государственную службу по типу отношений служащих по найму недопустимо, потому что соответствующий государственный орган и назначенное лицо не создают и не намеревались создавать частноправовые отношения. В этих отношениях неприменимо фактическое трудовое правоотношение, потому что отношения в публично-правовой сфере возникают на основе акта субъекта публичного права (в данном случае – о назначении на должность), а не частноправового договора (в данном случае – найма на работу). Назначение на должность определяется законом. ...Договор при поступлении на государственную службу, конечно, существует. Но его суть исчерпывается согласием гражданина поступить на службу и субъекта публичного права – принять его. С назначением государственного служащего на должность договор вообще не имеет никакого значения, поскольку он обязан всецело подчиняться организационным требованиям соответствующего субъекта публичного права» [4, с. 185].

Рассмотрим подробнее данный вопрос о соотношении административно-правового и трудового регулирования отношений на государственной службе через анализ законодательных положений и практики

их применения. Так, на нормативном уровне в части 7 статьи 11 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) установлено, что на государственных служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной службе⁵. При этом специальный закон о том или ином виде государственной службы отдельно определяет применение к регулируемым отношениям норм трудового законодательства.

Так, в статье 73 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлено: «Федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной настоящим федеральным законом»⁶.

Согласно части 2 статьи 3 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в случаях, не урегулированных нормативными правовыми актами Российской Федерации, к правоотношениям, связанным со службой в органах внутренних дел, применяются нормы трудового законодательства⁷.

Далее следует отметить, что к отношениям, возникающим, например, на государственной гражданской службе или на службе в органах внутренних дел, нормы трудового права могут применяться только в части, неурегулированной специальным законом.

Данное положение нашло свое продолжение в позиции высшего суда. Так, в обзоре правоприменительной практики Верховный суд Российской Федерации отметил, что некоторые виды регулируются трудовыми нормами только в случае, если специальным законом о виде государственной службы эти отношения не урегулированы. Это ка-

⁵ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.

⁶ О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁷ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // СЗ РФ. 2011. № 49 (Ч. 1). Ст. 7020.

сается государственной гражданской службы, службы в органах внутренних дел Российской Федерации, службы в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы. Другие виды (служба в органах и организациях прокуратуры, в Следственном комитете) регулируются трудовым законодательством с учетом особенностей, установленных специальным законом о виде государственной службы. Такое же комплексное регулирование служебных отношений установлено на муниципальной службе – в соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными этим федеральным законом⁸.

Некоторую определенность Верховный суд РФ внес относительно распространения трудовых норм на сотрудников уголовно-исполнительной системы, а также сотрудников таможенных органов: «...поскольку федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, регламентирующими прохождение федеральной государственной службы соответствующего вида, общие правила применения трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, не определены, на названных сотрудников действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется в соответствии с частью 7 статьи 11 Трудового кодекса Российской Федерации»⁹.

На практике важно понимание взаимосвязи норм специальных законов и трудового законодательства: где они могут применяться в совокупности, а где исключают друг друга.

Учитывая, что регулирование государственной гражданской службы является по сути модельным по отношению к другим видам государственной службы, рассмотрим проблемные вопросы сочетания административно-правового регулирования и регулирования нормами трудового права в сфере гражданской службы.

⁸ О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 01.01.2018) // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

⁹ Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с прохождением службы федеральными государственными служащими (сотрудниками органов внутренних дел, сотрудниками органов уголовно-исполнительной системы, сотрудниками Следственного комитета Российской Федерации, сотрудниками иных органов, в которых предусмотрена федеральная государственная служба) (утв. Президиумом Верховного суда РФ 15.11.2017). Доступ из СПС Гарант.

Например, по остаточному принципу к государственным гражданским служащим применяются положения трудового законодательства о материальной ответственности. Остаточный принцип в данном случае предполагает субсидиарное применение норм права. Отметим, что в теории права субсидиарное применение понимается как применение правовых предписаний, распространяющих свое действие на те отношения, которые не являются непосредственно предметом их регулирования [5, с. 45-47].

В одном из дел Верховный суд Российской Федерации, исходя из того, что в законодательстве о государственной службе не установлены основания и порядок привлечения гражданского служащего к материальной ответственности за причиненный им при исполнении служебных обязанностей вред, установил, что применению подлежат нормы трудового права, регулирующие материальную ответственность работников¹⁰.

В практике известны случаи, когда суды ошибочно применяют нормы трудового законодательства к служебным отношениям, урегулированным Федеральным законом «О государственной гражданской службе»: «...суд апелляционной инстанции в споре о компенсации за неиспользованный отпуск при определении размера задолженности по выплате компенсации использовал установленные нормами трудового законодательства среднемесячное число календарных дней 29,3, в то время как порядок исчисления денежного содержания федеральных гражданских служащих, в том числе на период нахождения гражданского служащего в ежегодном оплачиваемом отпуске, регламентирован входящим в систему законодательства о государственной гражданской службе специальным нормативным актом, а именно – Правилами исчисления денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2007 г. № 562»¹¹. В связи с этим Верховный суд Российской Федерации отменил апелляционное определение и направил дело на новое рассмотрение.

Дискуссия относительно понимания соотношения норм Федерального закона «О государственной гражданской службе» с ТК РФ не прекращается и по сей день, и если рассматриваются споры с участием

¹⁰ Определение Верховного суда РФ от 22.01.2018 № 18-КГ17-236. Доступ из СПС Гарант.

¹¹ Определение Верховного суда РФ от 29.02.2016 № 58-КГ15-28. Доступ из СПС Гарант.

государственных гражданских служащих, часто возникают сложные ситуации. По сути, Федеральный закон «О государственной гражданской службе» регламентирует все отношения в сфере государственной гражданской службы, а нормы трудового законодательства применяются только в случае существования некоторых пробелов в специальном законодательстве. Или когда законодатель преднамеренно не регулирует те или иные аспекты государственной службы, исходя из допустимости применения к служащим общего порядка, свойственного для регулирования труда работников. В качестве примера можно отметить порядок привлечения служащих к материальной ответственности.

В этом контексте целесообразно подчеркнуть теоретическое значение и возможный потенциал субсидиарного применения вообще и в частности применения норм трудового права к отношениям на государственной службе. «Оно [субсидиарное применение. – А. А.] выражает собой своеобразный способ правовой регламентации и обусловлено, прежде всего, необходимостью функционального взаимодействия норм разных отраслей законодательства, обеспечения их сбалансированного соотношения и взаимосвязи» [6, с. 46]. В этом практическая значимость внутренних связей в системе права, конкретно в рассматриваемой ситуации между нормами административного и трудового права. Но субсидиарное применение норм одной отрасли к отношениям в другой не должно подменять отраслевую принадлежность отрасли, подотрасли или института реципиента. На наш взгляд, такой подход искусственно и необоснованно расширяет предмет регулирования трудового права, не учитывая, что государственная служба, в том числе гражданская, несет в себе исключительно публично-правовые начала и является предметом регулирования административного права.

Список литературы

1. Калишник Н.И. Правовое регулирование трудовых отношений государственных служащих исполнительных органов власти субъектов федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2003. 27 с.
2. Гришкова А.А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // Государство и право. 2002. № 12. С. 11-24.
3. Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 4 (100). С. 61-73.
4. 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. С. 184-186.

5. *Леушин В.И.* Способы применения права при пробелах в советском законодательстве // Проблемы применения советского права. Свердловск, 1973. Т. 22. С. 45-47.
6. *Абрамова А.И.* Субсидиарное применение правовых норм как способ оптимизации законодательного регулирования // Журнал российского права. 2013. № 10 (202). С. 46-55.

Поступила в редакцию 26.01.2018 г.

Отрецензирована 28.02.2018 г.

Принята в печать 15.03.2018 г.

Информация об авторе

Клименко Татьяна Михайловна – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права и процесса. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация. E-mail: tatyana.klimenko@yandex.ru

Для цитирования

Клименко Т.М. К вопросу о пределах регулирования государственной службы нормами трудового права // Актуальные проблемы государства и права. 2018. Т. 2. № 5. С. 24-34. DOI: 10.20310/2587-9340-2018-2-5-24-34.

DOI: 10.20310/2587-9340-2018-2-5-24-34

TO THE QUESTION OF THE LIMITS OF REGULATION OF THE PUBLIC SERVICE BY EMPLOYMENT AND LABOUR LAWS

T.M. Klimenko

Tambov State University named after G.R. Derzhavin
33 Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation
E-mail: tatyana.klimenko@yandex.ru

Abstract. Analyzed the legislative provisions and the practice of their application in relation to the combination of administrative and legal regulation of relations in the public service. It is noted that there are two approaches, the first of which refers to the civil service to labor law, the second – to the administrative. Substantiated the second point of view. Based on the provisions of Federal legislation on the public service system and its types, the author notes that in most cases labour standards are applied on a subsidiary basis, i.e. when certain aspects are not regulated in a special law. Only in certain types of public service the legislator allows for a combination of labor and administrative regulation, but taking into account the features established by the special law on the form of public service. In his study, the author gives examples of situations that are not regulated by a special law on the form of public service, in connection with which in such cases the norms of labor leg-

islation are applied. An example of erroneous application of labor standards to official relations is also given. As a result, it is emphasized that the understanding of the public service as an institution of labor law artificially and unreasonably expands the subject of regulation of this industry, not taking into account that the public service carries exclusively public law principles and is the subject of regulation of administrative law.

Keywords: public service; public service system; legal status of public servant; subsidiary application; application of labor standards

References

1. Kalishnik N.I. *Pravovoe regulirovanie trudovykh otnosheniy gosudarstvennykh sluzhashchikh ispolnitel'nykh organov vlasti sub"ektov federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Legal Regulation of Labour Relations of Civil Servants of Executive Authorities of the Constituent Entities of the Federation. Cand. jurid. sci. diss. abstr.]. Tomsk, 2003, 27 p. (In Russian).
2. Grishkovets A.A. Problemy sootnosheniya norm administrativnogo i trudovogo prava pri regulirovanii otnosheniy v sfere gosudarstvennoy sluzhby [Problems of correlation between the norms of administrative and labor law in the regulation of relations in the field of public service]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 2002, no. 12, pp. 11-24. (In Russian).
3. Chikanova L.A. Pravovoe regulirovanie sluzhebnykh otnosheniy na gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhbe: voprosy teorii i praktiki [Legal regulation of service relations at public civil service: problems of theory and practice]. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*, 2005, no. 4 (100), pp. 61-73. (In Russian).
4. Nozdrachev A.F. Ot kontseptsii reformirovaniya gosudarstvenno-sluzhebnykh otnosheniy v Rossiyskoy Federatsii [From the Concept of Reforming the Public Service to New Ideas of Legal Regulation of Public Service Relations in the Russian Federation]. *Modernizatsiya ekonomiki Rossii: itogi i perspektivy* [Modernization of the Russian Economy: Results and Prospects]. Moscow, 2003, pp. 184-186. (In Russian).
5. Leushin V.I. Sposoby primeneniya prava pri probelakh v sovetskom zakonodatel'stve [Methods of application of the law in the gaps in Soviet legislation]. *Problemy primeneniya sovetskogo prava* [Problems of Application of Soviet Law]. Sverdlovsk, 1973, vol. 22, pp. 45-47. (In Russian).
6. Abramova A.I. Subsidiarnoe primenenie pravovykh norm kak sposob optimizatsii zakonodatel'nogo regulirovaniya [Subsidiary application of legal norms as a way to optimize legislative regulation]. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*, 2013, no. 10 (202), pp. 46-55. (In Russian).

Received 26 January 2018

Reviewed 28 February 2018

Accepted for press 15 March 2018

Information about the author

Klimenko Tatyana Mikhailovna – Doctor of Jurisprudence, Professor, Professor of Criminal Law and Process Department. Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russian Federation. E-mail: tatyanaklimencko@yandex.ru

For citation

Klimenko T.M. K voprosu o predelakh regulirovaniya gosudarstvennoy sluzhby normami trudovogo prava [To the question of the limits of regulation of the public service by employment and labour laws]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2018, vol. 2, no. 5, pp. 24-34. DOI: 10.20310/2587-9340-2018-2-5-24-34. (In Russian, Abstr. in Engl.).