

Волкова Виктория Владимировна

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ**

В статье рассматривается научная дискуссия о соотношении норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной гражданской службы. Основной упор в работе сделан на то, что в целом российское законодательство о гражданской службе, оставаясь во многом родственным трудовому законодательству, уже не может быть признано его составной частью. С другой стороны, неправильно было бы считать гражданскую службу областью исключительно административно-правового регулирования.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2009/3/11.html](http://www.gramota.net/materials/3/2009/3/11.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2009. № 3 (4). С. 50-53. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2009/3/](http://www.gramota.net/materials/3/2009/3/)

**© Издательство "Грамота"**

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)  
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Волкова Виктория Владимировна

*Кафедра государственно-правовых дисциплин  
Северо-Кавказский филиал Российской академии правосудия в г. Краснодаре  
www.truba.ru@mail.ru*

**Аннотация.** В статье рассматривается научная дискуссия о соотношении норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной гражданской службы. Основной упор в работе сделан на то, что в целом российское законодательство о гражданской службе, оставаясь во многом родственным трудовому законодательству, уже не может быть признано его составной частью. С другой стороны, неправильно было бы считать гражданскую службу областью исключительно административно-правового регулирования.

**Ключевые слова и фразы:** правовое регулирование государственной гражданской службы; соотношение норм; административное право; трудовое право.

С принятием Федеральных законов «О системе государственной службы РФ» и «О государственной гражданской службе РФ» произошло не только значительное обновление содержания законодательства о государственной гражданской службе, но и существенное изменение его соотношения с нормами трудового права. Можно заключить, что Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ» был, по существу, дополнением к Трудовому кодексу: на госслужащих распространялись общие нормы трудового законодательства с особенностями, установленными этим законом. Теперь же нормы трудового права применяются при регулировании гражданской службы в части, не урегулированной Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ» (ст. 73 ФЗ о гражданской службе).

При этом значительно расширяется нормативный объем законодательства о гражданской службе, и, соответственно, сужается сфера применения общих норм трудового законодательства. К сожалению, новая правовая регламентация государственной гражданской службы не прекратила давнюю научную дискуссию о соотношении норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы.

Административисты и юристы-трудовики сходятся во мнении о том, их предмет и метод правового регулирования имеют определенное сходство. Оно, как отмечает представитель науки трудового права Л. А. Сыроватская, часто затрудняет выявление истинной правовой природы тех или иных фактических отношений и влечет за собой в ряде случаев нарушение закона и правоприменительной практики [Сыроватская].

Отдельные административисты высказывают достаточно спорные утверждения, что административное право служит основой возникновения различных отраслей права, в том числе трудового [Габричидзе, Елисеев]. Хотя общеизвестно, что исторически трудовое право выделилось из права гражданского. Известный представитель науки трудового права Р. З. Лившиц верно отметил, что обособление трудового права в самостоятельную отрасль было прежде всего обусловлено необходимостью опосредовать отношения наемного труда, т.е. отношения между юридически равноправными субъектами, а значит, частнопровые. Причем именно частнопровые начала и впредь будут играть ведущую роль в регулировании трудовых отношений. Тем не менее Р. З. Лившиц делает однозначный вывод: административное право является одной из тех отраслей права, к которым ближе всего примыкает трудовое право [Трудовое право России].

Таким образом, несмотря на некоторое различие в подходах, представители науки и административного, и трудового права единодушно признают: административное и трудовое право являются смежными. При этом подчеркивается, что «особенно тесно взаимодействие норм административного и трудового права при регулировании государственно-служебных отношений» [Административное право].

Проведенный анализ научной дискуссии о роли указанных отраслей права в регулировании государственной гражданской службы выявил ряд тенденций.

Так, многие представители науки трудового права признают, что нормы данной отрасли регулируют не все отношения по применению труда в обществе. Что же касается гражданской государственной службы, многие юристы едины во мнении: в силу наемного характера государственной службы трудовые отношения государственных служащих следует отнести к предмету трудового права [Трудовое право]. Так, в частности, научно-практической конференции в апреле 2000 г. И. О. Снегирева высказалась за обеспечение нормами Трудового кодекса «широкой» сферы действия трудового права – за «включение в его сферу всех отношений наемного труда» [Материалы конференции...].

В то же время понятие «труд государственного служащего» наукой трактуется в широком смысле, как «вся совокупность отношений на государственной службе, возникающих, изменяющихся и прекращающихся при отправлении государственным служащим должностных полномочий» [Гришковец]. При этом подчеркивается, что на практике иногда трудно отличить отношения, регулируемые административным правом, от трудовых отношений [Мионов].

Другая часть юристов-трудовиков, рассматривающих проблему сферы действия современного трудового права, высказывает мнение, что «трудовое право не должно заниматься экспансией» всех своих приемов правового регулирования на сферу так называемых «служебных» отношений и что в таких отношениях «фактически нет традиционной для трудового права фигуры работодателя» [Материалы конференции..., с. 59].

Схожей точки зрения придерживаются и некоторые административисты. Так, Б. Н. Габричидзе констатирует, что нормы административного права, регламентирующие государственную службу, и нормы трудового права, определяющие порядок приема на государственную службу и прохождение этой службы, настолько тесно взаимосвязаны, что подчас между ними сложно провести соответствующие грани; но при этом проблему соотношения административного и трудового права при регулировании государственной службы он однозначно относит к сфере административного права [Габричидзе, Елисеев].

Ряд трудовиков и административистов и сегодня поддерживают сложившуюся еще в советский период точку зрения, высказанную в конце 40-х годов XX в. представителем науки трудового права А. Е. Пашерстником. Он полагал, что «линия разграничения между трудовым и административным правом лежит в плоскости различия между положением государственных служащих в трудовом процессе и их положением во внешней среде. Отношения с внешней средой являются областью административного права, отношения в процессе труда – областью трудового права» [Пашерстник]. Такой подход применяют, например, В. М. Манохин [Манохин, Адушкин], А. П. Коренев [Коренев].

В. М. Луганцев также отмечает, что «отношения государственных служащих при исполнении служебно-трудовых обязанностей имеют... двойственную административно-трудовую отраслевую природу» [Луганцев].

Специфичность государственной службы, по схожему мнению других юристов, проявляется в том, что «госслужащий имеет двойной отраслевой статус. С одной стороны, он выступает как обычный гражданин, поступающий на государственную службу и выполняющий за вознаграждение свою трудовую функцию. С другой, занимая государственную должность, он осуществляет функции государства и потому действует как агент публичной власти, в силу которой его решения носят для всех властный и обязательный характер. Соответственно, статус государственного служащего как работника определяется нормами трудового права, а его статус как агента публичной власти обуславливается государственным и административным правом» [Иванов, Иванкина, Куренной, Маврин, Хохлов].

Распространена еще одна точка зрения, согласно которой новый ФЗ о гражданской службе в ст. 73 предусматривает субсидиарное применение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, к отношениям, связанным с гражданской службой. «Это, – пишут авторы Комментария к рассматриваемому закону, – по существу является признанием того, что в основе своей указанные отношения являются трудовыми – возникают по поводу выполнения регулярной оплачиваемой работы по определенной специальности, профессии или должности» [Комментарий...].

Тесная взаимосвязь института государственной службы с трудовым правом, на наш взгляд, бесспорна. Так, правовое регулирование всей государственной службы (не только гражданской, но и военной и правоохранительной) строится на общих межотраслевых принципах правового регулирования труда, в основе которых находятся нормы Конституции РФ и международного права. Принципы свободы труда, запрещения принудительного труда и дискриминации в сфере труда, защиты от безработицы и содействия в трудоустройстве, обеспечения права каждого на справедливые условия труда, равенства прав и возможностей и т.д. сконцентрированы в трудовом законодательстве. Всем государственным служащим должны обеспечиваться общие социально-трудовые права: на отдых и охрану труда, на справедливое и достойное вознаграждение за труд, на профессиональную подготовку и переподготовку, на продвижение по работе (службе), на объединение для представительства и защиты своих профессиональных интересов, на индивидуальные и коллективные трудовые споры, на социальное обеспечение.

Применение в системе государственной службы общих начал правового регулирования труда не противоречит сущности государственной службы как профессиональной служебной деятельности. Более того, взаимоотношения между служащими государства и должны строиться исходя из того, что по своей природе это отношения по применению труда, осуществляемого гражданами в интересах государства в коллективах государственных органов. Закрепленные на конституционном и международном уровне общие социально-трудовые права и свободы человека в сфере труда должны признаваться, соблюдаться и защищаться и на государственной службе. В то же время в оценке конституционного регулирования труда государственных служащих имеется ряд различных подходов.

Более взвешенным и имеющим научный и практический интерес представляется мнение А. В. Гусева о том, что «воздействие трудового права на регулирование государственной службы остается, но его характер и направления изменились. До реформы трудовое право было основным и непосредственным регулятором труда на гражданской службе, теперь же оно становится своеобразной донорской, материнской отраслью» [Гусев]. Наиболее ярко «донорская» роль трудового права проявляется в случаях прямого использования норм трудового законодательства в регулировании гражданской службы. Это, в частности, нормы, регулирующие ведение трудовых книжек, перерывы в работе, выходные и нерабочие праздничные дни, некоторые вопросы режима рабочего времени (сверхурочные, совместительство), порядок предоставления отпусков, выплаты заработной платы. Кроме того, соответствующими нормами Трудового кодекса РФ регулируются

социальное партнерство, охрана труда на гражданской службе, материальная ответственность гражданских служащих особенности труда служащих-женщин и лиц с семейными обязанностями, гарантии служащим, входящим в состав выборных профсоюзных органов. В целом, юристы считают, что в регулировании труда на гражданской службе будут продолжать применяться более 80 статей Трудового кодекса РФ, что составляет примерно 20% его нормативного материала [Там же].

Добавим, что суть проблемы соотношения административного и трудового права во многом сводится к методу, который должен быть использован для регламентации труда государственных служащих. Метод правового регулирования государственной службы строится на сочетании императивных и диспозитивных начал, что характерно и для трудового регулирования. Но современное трудовое право становится все более диспозитивным, договорным правом, а для регулирования государственной службы характерно преобладание императивных начал над диспозитивными. В условиях переходной экономики такая корректировка представляется вполне оправданным, более того – неизбежным шагом. Вот почему правы те авторы, которые считают логичным и объективно обусловленным усиление административного начала в деятельности государственного аппарата [Гришковец]. Имеется в виду расширение применения императивного метода регулирования труда государственных служащих. Конечно, при таком подходе права госслужащих будут еще более ограничены. Однако такие ограничения, во-первых, диктуются высшими общественными интересами, во-вторых, осуществляются на прочной правовой основе, в-третьих, предусматривается судебная защита для государственного служащего, в-четвертых, ограничения компенсируются дополнительными социальными гарантиями (установление сравнительной высокой пенсии за выслугу лет, более продолжительные оплачиваемые отпуска и др.).

Обобщая сказанное выше, можно констатировать, что в целом российское законодательство о гражданской службе, оставаясь во многом родственным трудовому законодательству, уже не может быть признано его составной частью. Трудовое право, как уже говорилось, сохраняет свое значение как базовой, материнской отрасли. Значение трудового права как универсального регулятора труда не умаляется, но его роль проявляется в распространении на прилегающую сферу правового регулирования труда – государственную службу – основных принципов, базовых основ метода, «принципиальных схем» регулирования, предоставления в пользование отдельных блоков правовых норм.

С другой стороны, неправильно было бы считать гражданскую службу и область исключительно административно-правового регулирования. Представляется, что имеются все основания для вывода ряда юристов о том, что «в российской правовой системе обозначилась относительно обособленная сфера правового регулирования и формируется новая отрасль – право государственной службы» [Гусев]. Для права государственной службы исходными, материнскими выступают отрасли и трудового, и административного права. При этом право государственной службы специализируется на регулировании публично организованного труда в сфере государственного управления, тяготеет к семье публичных отраслей права, для которых характерны ориентация на удовлетворение государственных интересов, иерархические отношения субъектов, преобладание директивно-обязательных норм. В этом и заключается связь права государственной службы с системой административно-правового регулирования, которая выражается, в частности, в использовании преимущественно государственно-нормативных средств правового регулирования. Право государственной службы сохраняет и связь с системой трудового регулирования, хотя характер этой связи изменяется. По своему генезису право государственной гражданской службы сложилось в результате постепенного выделения в системе российского трудового права определенной совокупности правовых норм, регулирующих особенности правового регулирования труда государственных гражданских служащих. Эти особенности, которые вначале имели значение только внутриотраслевой дифференциации правового регулирования труда, теперь приобрели характер межотраслевой дифференциации.

#### *Список использованной литературы и источников*

- Административное право*: учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 1999. С. 48.
- Габричидзе Б. Н., Елисеев Б. П. Российское административное право: учебник для вузов. М., 1998. С. 14, 16.
- Гусев А. В. Роль трудового права в регулировании государственной гражданской службы // Трудовое право. 2005. № 3 (61). С. 30-31.
- Гришковец А. А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // Государство и право. 2002. № 12. С. 17-18.
- Иванов С. А., Иванкина С. А., Куренной А. М., Маврин С. П., Хохлов Е. Б. Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы // Экономика и жизнь. М.: ЮРИСТ, 2004. № 6.
- Корнев А. П. Административное право России. М., 1997. Ч. 1. С. 30-31.
- Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А. Ф. Ноздрачев, А. Ф. Нуртдинова, Л. А. Чиканова и др. М.: МЦФЭР, 2005. С. 447.
- Луганцев В. М. Проблемные вопросы сферы действия современного трудового права // Государство и право. 2004. № 5. С. 34.
- Материалы конференции «Проблемы, концепции и разработки нового Трудового кодекса РФ» // Государство и право. 2000. № 10. С. 59, 62.
- Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право. Саратов, 2000. С. 16.
- Мионов В. И. Трудовое право России: конспект курса лекций. М., 2001. С. 22.

*Пашерстник А. Е.* К вопросу о советской государственной службе // Вопросы советского административного права. М.-Л., 1949. С. 123.

*Сыроватская Л. А.* Трудовое право. М., 1998. С. 26.

*Трудовое право России: учебник для вузов / отв. ред. Ю. П. Орловский, Р. З. Лившиц. М., 1998. С. 22-23.*

*Трудовое право: учебник / под ред. О. В. Смирнова. М., 2001. С. 9.*

## LEGAL REGULATION OF STATE CIVIL SERVICE

**Volkova Victoriya Vladimirovna**

*Department of State Legal Disciplines*

*North Caucasian Branch of Russian Academy of Justice in Krasnodar*

*www.truba.ru@mail.ru*

**Abstract.** In the article the scientific discussion about the correlation of the norms of administrative and labour law is considered while regulating the relations in the sphere of state civil service. The basic idea is as follows Russian legislation about civil service which is on the whole similar to labour legislation cannot be considered as its component any more. On the other hand it would be wrong to consider civil service as the area of administrative-legal regulation only.

**Key words and phrases:** legal regulation of state civil service; correlation of norms; administrative law; labour law.

## ОРНАМЕНТ «ПТИЧЬЯ ЛАПА» В ПРЕДМЕТАХ БЫТА КОМИ (ЗЫРЯН)

**Волокитина Надежда Александровна**

*Кафедра Отечественной истории*

*Сыктывкарский государственный университет*

*anjis@rambler.ru*

**Аннотация.** В статье рассматривается орнамент «птичья лапа» в предметах быта коми-зырян, в частности на традиционной глиняной посуде, а также в узорном вязании и меховой мозаике. Исследователь делает вывод о том, что данный орнамент изначально был наделен не только декоративными функциями, но также нес в себе функции знаков собственности и функции оберега.

**Ключевые слова:** коми-зыряне, орнамент, традиционная культура, ремесла, пасы.

Коми (зыряне) относятся к финской группе финно-угорских народов и являются коренным населением Республики Коми. Орнамент являлся неотъемлемой частью народного изобразительного искусства коми, а также наиболее характерной формой декорирования предметов быта. Как отмечают исследователи, орнамент у многих народов служил не только украшением, но и выполнял ряд других функций: предохранение от сглаза, использовался в промысловой магии, для содействия плодородию и т.д. В традиционном быту у зырян орнаментом украшалась деревянная утварь, орудия труда, одежда и многое другое. Орнамент коми разнообразен по техническому воплощению: вязание, ткачество, теснение на коже, бересте, глине, резьба по дереву, кости, роспись. Преимущественное распространение в традиционном искусстве коми получил геометрический орнамент, растительные, орнитоморфные и зооморфные мотивы встречаются реже [Традиционная культура, с. 234].

Одним из интереснейших орнаментов в традиционном прикладном искусстве коми можно назвать мотив «птичья лапа», который прослеживается в традиционном гончарстве, вязании и меховой мозаике коми.

Гончарство является одним из древнейших занятий у коми. У коми глиняную посуду для собственного потребления изготавливали в основном женщины. Глиняная посуда является неотъемлемой частью любого натурального хозяйства. Доступность материала (глины) и простота технологического процесса изготовления позволяли в достаточном количестве обеспечить хозяйственные нужды семьи в глиняных горшках [Чудова, с. 4]. В середине XIX - начале XX вв. у коми сосуществовали лепная традиция и технология с использованием гончарного круга при изготовлении глиняной посуды. Ручная традиционная технология являлась домашним производством, а технология с применением круга считалась ремесленным производством [Семенов, Чудова, с. 34-35].

Соответственно, следуя классификации Т. И. Чудовой, по технике изготовления глиняная посуда коми делится на лепную и гончарную. По форме ее можно разделить на 2 класса: чашевидные и горшковидные. Чашевидные представлены 2 типами - латки и миски, первый тип имеет подтипы - круглые и ладьевидные. Горшковидные подразделяются по способу оформления горловины, а также по конструктивным особенностям на 8 категорий: горшки, сосуды баночной формы, сосуды с носиком-сливом и т.д. Внутри категорий горшковидных сосудов выделяются 8 типов [Чудова, с. 15, 29].