

Левченко Диана Владимировна

Магистрант

Направление: Государственное и муниципальное управление

Магистерская программа: Государственное и муниципальное управление

Сущность государственной гражданской службы Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматривается сущность государственной гражданской службы Российской Федерации. На основании проведенного анализа автором выявляются некоторые недостатки.

Ключевые слова: статус, государственная служба, государственная должность, правовое положение.

В самом начале изучения любого правового института следует обратиться к истокам, к историческим фактам, благодаря которым оформилось определенное явление. Прообраз государственной службы как новый тип управленческой деятельности возникает с появлением государства, как ответ на потребности общества: справляться с природой и стихийными бедствиями, организовывать и контролировать общественные работы, обеспечивать безопасность, заботиться о нетрудоспособных членах коллектива.

Разбираясь с понятием, государственная служба в ходе исследования, было встречено и рассмотрено множество разных определений, в том числе российских дореволюционных юристов. Н.М. Коркунов, например, давал такую характеристику государственной службы: «Особое публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, направленную к осуществлению определенной задачи» [1, с. 55]. Государственную службу можно связать с управлением, как считал В.Ф. Дерюжинский. Он делил

управление на несколько составных: финансовое управление, управление внешними делами, организация правосудия, военное управление и внутреннее управление. Данные отрасли управления являются предметом самостоятельных научных систем в праве, например, финансовое управление охватывает финансовое право, международное право занимается вопросами внешней политики.

Что касается управления внутренними делами, то они охватывают большую часть государственной жизни. Дерюжинский о внутреннем управлении пишет – «оказание населению всевозможного содействия к развитию его культурных интересов и обеспечение наиболее благоприятных условий возможного полного удовлетворение потребностей его духовного и материального существования» [2, с. 412].

Государство является сложной, многоступенчатой системой, где все структуры взаимосвязаны и зависят друг от друга. В учебной и научной литературе приводятся разные определения государства, и, на наш взгляд, ни одно, полностью не отражает всей сущности его сложной системы, но практически в каждой речь идет о том, что государство не может существовать без государственного аппарата. Например, в одном из учебников по теории государства и права сказано, что «государство – суверенная политико-территориальная организация общества, обладающая властью, которая осуществляется государственным аппаратом на основе юридических норм, обеспечивающих защиту и согласование общественных, групповых, индивидуальных интересов при опоре, в случае необходимости, на легальное принуждение». Так как, понятие государство включает в себя наличие государственного аппарата, то достаточно близким к ним будет еще одно понятие – «механизм государства», заслуживающее определенного внимания. О понятии «механизм государства» у правоведов имеются разные точки зрения. Некоторые считают, что механизм государства и государственный аппарат, совпадающие понятия, кто-то акцентирует внимание на их тесной связи, а,

нередко, указывают на поглощение первым второго понятия – государственный аппарат.

«Механизм государства – это система государственных органов, призванных осуществлять государственную власть, задачи и функции государства. Механизм государства – реальная организационная и материальная сила, располагая которой государство проводит ту или иную политику». Исходя из предложенного определения, можно заметить упоминание определенной «системы государственных органов», которая и будет являться государственным аппаратом. «Государственный аппарат – система органов государства, с помощью которых осуществляется государственная власть, выполняются основные функции, достигаются стоящие перед государством на различных этапах его развития цели и задачи» [3, с. 56].

Естественно, что понятие государственного аппарата объединяет в себе все органы государства, но каждый из органов можно рассматривать отдельно, каждый из них имеет свои задачи и создавался для реализации конкретных, возложенных на него функций. Орган государства имеет ряд полномочий и наделен властью, он осуществляет процессы через государственную службу.

Рассмотрев «механизм государства» и «государственный аппарат» – понятия, хорошо разработанные теорией государства и права, замечаешь, что в них заложен институт государственной службы, потому что это и есть та структура, которая обеспечивает работу государства, и без нее государство не может существовать. Государства имеют индивидуальные пути развития, культура каждого народа и традиции обеспечивают разность формирования обычаев и законов, государственных институтов, некоторые государства по схожести могут объединяться в правовые семьи, но в каждом из них присутствует государственная служба, хотя может именоваться по-разному, реализовывать разные функции. Обращаясь к трудам дореволюционных юристов, хочется выделить мнение В.В. Ивановского, который считал, что: «государственная служба возникает в тот момент, когда носитель верховной

власти, не имея возможности всегда осуществлять свою волю лично, нуждается в лицах, которые будут претворять ее в жизнь» [4].

Важным критерием является наличие у этих лиц определенных властных полномочий, изменявшихся в зависимости от конкретной эпохи. Многовековая история позволяет проследить, как модернизировался институт государственной службы в России. Даже если сравнить государственную службу в Петровский период и при Екатерине II можно заметить существенную разницу. Петровский период характеризуется принудительностью, власть сама выбирала себе личный состав, иными словами обязанность была односторонней. При Екатерине II государственная служба становится добровольнее, то есть происходит полная перестройка данного института. Приведенный пример наглядно показывает, прямую зависимость понятия «государственная служба» от конкретного исторического времени ее существования, мы видим, что содержание менялось в зависимости от политических условий и событий.

В первой половине XIX в. произошли существенные изменения, приведшие к закреплению понятия службы именно как службы государственной, основанной на обязанностях лица, состоящего на службе. Возможность поступить на государственную службу определялась рядом необходимых условий, были определены критерии и требования для поступления на государственную службу: происхождение и образование. При этом образованность стояла выше происхождения. Так государственная служба становится профессиональной. Наличие образования открывало доступ к службе практически любому, независимо от происхождения. Такой подход стимулировал к обучению и в целом повысил уровень образованности чиновников. В советский период сократилось изучение института государственной службы, так как не имелось соответствующего законодательства.

На современном этапе сформировались разные мнения по вопросу государственной службы, во многих из них наблюдаются точки пересечения.

Институт государственной гражданской службы является комплексным, многоаспектным, что вызывает интерес к нему не только у юристов-правоведов, например, политическое управление – область исследования политологов, государственное управление – государственников, взаимное влияние процессов развития общества и роли государственной службы – социологов, при этом государственная гражданская служба в каждом случае имеет свой специальный предмет, а в целом это позволяет выделить ее в самостоятельную научную ветвь и быть ей отдельной профессиональной отраслью со своими отличительными чертами. По мнению Д.Н. Бахраха «служба, как один из видов платной общественно полезной деятельности, которая состоит в управлении, его обслуживании или социально-культурном обслуживании людей» [4, с. 249].

Важно отметить, что понятия «государственная служба» и «государственная гражданская служба» вовсе не являются синонимами, что будет доказано в дальнейшем. То, что ранее в России называлось «социалистическим государством», на самом деле было государством партийной и советской номенклатуры, политической элиты. После того, как советская власть и Коммунистическая Партия Советского Союза (КПСС) были ликвидированы в конце 90-х гг. XX в. встала необходимо перестраивать российское государство. И серьезным толчком в создании нового государственного устройства стал ныне утративший силу, но имевший в свое время большое значение, Указ Президента РФ от 22.12.1993 г. N 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе». В большей части статей данный указ не имели прямого действия, вызывал много вопросов и споров, и он так и остался нормативным правовым актом рамочного характера. Но данным документом были определены общие положения Федеральной государственной службы и основные принципы, исходя из которых она действует, а также Указ стал следствием ряда важнейших событий в развитии государственной службы. Одним из таких событий стал Указ Президента РФ от 06.06. 1994 N 1140 «О Российской академии государственной

службы при Президенте Российской Федерации». Появление РАГС решило ряд проблем по подготовке кадров для государственной службы. Так же указ 1993 года привлек внимание ученых к изучению государственной службы, что важно, и позволило данному институту развиваться. И не менее значимое событие – принятие, утратившего в настоящее время Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» 31.07.1995 г. – следствие Указа от 22.12.1993 г. N 2267. Федеральный закон 1995 года был далек от совершенства, но все, же послужил основой для формирования дальнейшего законодательства о государственной службе.

Начиная с советского периода понятия «государственная служба» и «гражданская служба» употребляются достаточно часто, но содержательное наполнение их различно. В настоящее время, когда государственная служба официально разделена на три вида: государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов, каждый из видов изучается отдельно, и понятия, нередко, рассматриваются по-разному.

На данный момент существует официальная точка зрения, она закреплена в Федеральном законе от 27.07.2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в ст. 3: «Государственная гражданская служба Российской Федерации – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации» [5].

Научный подход к государственной гражданской службе подразумевает наличие объекта и предмета исследования. Объект исследования – правоотношения, возникающие в системе государственной гражданской службы в Российской Федерации. Предмет – сама деятельность лиц,

замещающих государственные гражданские должности, а также актуальные законы и правовые установления, лежащие в основе этой деятельности. Теория гражданской службы – это одна из научных и учебных дисциплин, основное внимание которой направлено на деятельность специфической группы управленческих работников – государственных гражданских служащих. Устройство государственного аппарата, его функционирование, реализация работы государственных органов и исполнение ими своих функций – это содержание науки и учебной дисциплины.

Важно понимать, что государственная гражданская служба является особым правовым институтом государства, который можно считать комплексным, потому что он включает в себя несколько отраслей российского права: конституционное, административное, служебное и трудовое, уголовное.

Деятельность гражданской службы заключается в исполнении должностными лицами, наделенными особыми полномочиями, своих обязанностей, а степень качества, в свою очередь, на улучшение работы государства. Главный закон нашей страны – Конституция РФ перечисляет основные функции государства, «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» [6]. А так как власть в государстве осуществляется через государственные органы, которые являются частью государственной службы, то важно помнить, что главная цель гражданской службы – это служение государству, обществу и народу.

Как уже приводилось выше, исходя из действующего законодательства Российской Федерации, гражданская служба – это вид профессиональной служебной деятельности. Профессиональная служебная деятельность государственного гражданского служащего направлена на осуществление государственных задач и функций и является в полной мере выражением публичной власти. Государственная гражданская служба не просто отражает задачи, функции и основные черты государства, но и обязана способствовать

обеспечению их реализации. «Среди основных целей государственной службы можно выделить следующие: социальные (поддержка определенных, наиболее значимых, социальных институтов государства – здравоохранения, благосостояния населения); экономические (финансирование затрат на государственную службу, государственная поддержка малого и среднего бизнеса); политико-административные (укрепление и обеспечение стабильности государственной власти); правовые (обеспечение законотворческой деятельности, претворение в жизнь законов и иных НПА); организационные (организационно-техническое обеспечение органов государственной власти, повышение уровня профессионализма, совершенствование государственного аппарата).

В Законе конкретизируются принципы государственной службы, опираясь на которые, должностные лица должны исполнять свои обязанности. Ст. 4 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ называет следующие: Приоритет прав и свобод человека и гражданина; Единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации; Равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего; Профессионализм и компетентность гражданского служащего; Стабильность гражданской службы; Взаимодействие с общественными объединениями и гражданами; Защищённость гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность [5].

Все принципы гражданской службы, берут свое начало в статьях Конституции РФ и необходимы, прежде всего, для обеспечения защиты прав человека.

Таким образом, можно сделать вывод, что понятие государственной службы может изменяться под воздействием различных политических факторов в зависимости от развития общества и государства. До настоящего времени не выработано единого понятия «государственная служба», каждое из доступных дополняет друг друга, и только комплексный подход создает общую картину института государственной гражданской службы.

Правовой институт государственной гражданской службы находится в стадии реформирования, законодательство изменяется и совершенствуется с целью повышения качества жизнедеятельности государства.

Литература

1. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. А.Ф. Ноздрачева. М.: Норма, 2018.
2. Василевич С.Г. Государственное управление. Проблемы и пути повышения эффективности: монография. М.: Юнити, 2019.
3. Наумов С.Ю., Гегедюш Н.С., Мокеев М.М. и др. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие. М.: Дашков и К, 2016.
4. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). М.: Проспект, 2017.
5. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. 2 августа. Ст. 3215.
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрании законодательства РФ. 2014. № 31. 4 августа. Ст. 4398.