ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ

Аннотация: в содержании настоящей статьи автором рассматриваются различные научные подходы к определению понятия «государственная гражданская служба». В завершении исследования признаков, свойственных государственной гражданской службе, автор формулирует собственное видение возможного определения рассматриваемой категории.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, понятие, признаки, определение.

Актуальность выбранной темы настоящего исследования. Одной из наиболее важных и значимых сфер государственного управления в России выступает институт государственной гражданской службы. Именно от его грамотного и эффективного функционирования, обеспечиваемого за счет надлежащего исполнения возложенных на государственных гражданских служащих полномочий, зависит успешное развитие российского государства и социума в дальнейшем. Очевидно, учитывая его политико-социальную значимость, отечественный законодатель на протяжении всей истории существования указанного института подвергает его модернизации, внося все новые и новые изменения в действующее законодательство, направленные на усовершенствование порядка прохождения государственной гражданской службы в России.

Но, несмотря на это, ряд проблем в правовом регулировании государственной гражданской службы продолжает сохраняться и по сей день: так, не разрешены вопросы, сопряженные с порядком поступления и прохождения государственной гражданской службы, имеются проблемы в законодательной регламентации правового статуса государственных гражданских служащих, иные. Учитывая это, представляется крайне актуальным и значимым научное осмысление понятия государственной гражданской службы. Полагаем прежде, чем приступить к детальному изучению специфики правового регулирования института государственной гражданской службы следует остановиться на рассмотрении ее понятия, и отправной точкой здесь явится именно понятие государственной службы вообще, поскольку рассматриваемый нами институт является ее неотъемлемой составной частью. Итак, нормативное определение термина «государственная служба» зафиксировано на законодательном уровне в ст. 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», и в соответствии с указанной нормой оно сформулировано следующим образом: «Государственная служба Российской Федерации - профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации» [1].

Из приведенного легального определения становится совершенно очевидно, что ключевым признаком государственной службы выступает ее выражение через деятельность, но более углубленного разъяснения, что именно надлежит считать «деятельностью» в этом контексте, в законе не приводится. При обращении к специальной научной литературе, становится очевидно, что деятельность представляет собой «специфическую человеческую форму отношения к окружающему миру, содержание которой составляет его целесообразное изменение и преобразование в интересах людей» [Цит. по: 2, с. 8].

Безусловно, такое видение представляется максимально общим, и служит лишь отправной точкой понимания государственной службы как деятельности, поскольку последняя характеризуется совокупностью отличительных признаков. Ниже, рассмотрим их более подобным и детализированным образом.

Первый из признаков, характеризующий данный вид деятельности, заключается в том, что она носит служебный характер. Это прямо под собой подразумевает исполнение лицом, возложенных на него, как на государственного служащего обязанностей публично-правового характера, сопряженных, непосредственно, с конкретным видом государственной службы, на которой он состоит. Второй из сущностных признаков данного вида деятельности связывается с тем, что она обладает профессиональным характером: это подразумевает под собой соответствие лиц, состоящих на государственной службе квалификационным требованиям, установленным в положениях действующего российского служебного законодательства. Третий из присущих данному виду деятельности признаков связан с тем, что она имеет собственной направленностью обеспечение практической реализации полномочий конкретного круга публично-правовых субъектов, в частности, российского государства и его субъектов, а также государственных органов регионального и федерального уровня.

Государственная гражданская служба, в соответствии с установленными законодательными предписаниями, является одним из видов государственной службы вообще (помимо нее, в нее также входит также военная служба, а ранее входила правоохранительная служба, вплоть до 2015 года). Легальное определение ее понятия содержится в ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», и согласно приведенной норме, изложено в следующей формулировке: «это 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» [3].

Обратим свое пристальное внимание на то обстоятельство, что легальное определение искомой категории не позволяет нам выделить ее характерные, сущностные признаки, отличающие ее от государственной службы вообще, ведь их отождествление между собой не является допустимым, поскольку они соотносятся между собой как частной и общее. Это вынуждает нас обратиться к положениям доктрины служебного права. Так, по мнению одного известного учено Э.В. Кудис «в качестве возможных критериев отграничения государственной службы от всех иных видов и составляющих элементов государственной службы вообще, следует выделить соответствующую сферу государственного управления, в которой она реализуется (в частности, речь идет об экономической и социально-культурной), а также узкопрофильную функциональную природу государственных гражданских должностей (речь здесь о том, что организационные должности государственной службы будут охватываться институтом гражданской службы именно, вне зависимости от характера компетенции, которую реализует соответствующий государственно-властный орган) [4, c. 9].

Однако, анализируя точку зрения указанного автора, мы полагаем, что приведенные им критерии все же не в полном мере позволяют уяснить для себя сущностное выражение рассматриваемого института: обусловлено это тем, что они в большей степени охарактеризовывают собой деятельность исключительно государственных гражданских служащих, трудоустроенных на базе органов государственной власти, и не могут быть применимы по отношении к институту государственной гражданской службы, реализующемуся на практике на базе иных государственных органов. В этой связи нам представляется, что отличительными чертами государственной гражданской службы будут являться следующие ниже:

Основная функция, с целью практической реализации которой учреждается соответствующий государственный орган (так, на базе тех органов, которые своей основной функцией имеют право- применение или правотворчество, учреждаются должности государственной гражданской службы);

Основная функция, с целью которой учреждается на базе соответствующего государственного органа определенная должность государственной службы (при этом она в любом случае имеет собственной направленностью обеспечение исполнения полномочий, возложенных на указанный государственный орган).

Мы полагаем, что применение определенных нами критериев в рамках формирующейся в текущий момент практики позволят собой не только разграничить государственную гражданскую службу от всех остальных видов, элементов государственной службы, но и поможет отечественному законодателю обратить внимание и затем привести в соответствии с легальной установленным в законе определением рассматриваемого института зафиксированную в законе систему должностей государственной гражданской службы.

Так, например, должности, относящиеся к категории «обеспечивающий специалист», не охватывают своими полномочиями обеспечение достижения задач, стоящих перед конкретным государственным органом, поскольку их главное назначение заключается в содействии в этом, то есть, в исполнении материально-технической функции В виду этого, представляется вполне уместным и целесообразным на законодательном уровне перевести отношения с обозначенной нами категорией лиц из разряда государственно-служебные в трудовые, что является немаловажным для достижения успешных результатов проводимой на современном этапе реформы государственной службы.

Рассматриваемый нами вид государственной службы имеет и собственные подвиды: речь идет о законодательно установленном разделении государственной гражданской службы на федеральную и на ту, что осуществляется на уровне субъекта российского государства. Так, на сегодняшний день на региональном уровне рассматриваемый нами вид государственной службы осуществляется н абазе аппаратов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, а так- же на базе органов исполнительно, судебной власти, иных, которые выполняют государственные функции от имени соответствующего субъекта российского государства (например, от имени Приморского края, Хабаровского края, Сахалинской области, Оренбургской области, равно иных, вошедших в состав Российской Федерации).

Как отмечается в научных работах отечественным ученым Т.В. Нечаевой, среди сущностных признаков государственной гражданской службы, реализуемой на региональном уровне, допустимо выделить, во-первых, то, что система органов государственной власти субъектов РФ, особенности ее функционирования устанавливаются на законодательном уровне регионов, в соответствии с предписаниями действующего федерального служебного законодательства, и, во-вторых, и, соответственно, во- вторых, при учете различий, присущих самим регионам, включая возможность обеспечения необходимыми для функционирования рассматриваемого института кадровыми ресурсами, сложившиеся национально-культурные традиции, иное [5, c. 14], Мы в полной мере согласны с приведенной авторской позицией и данные особенности будут учтены нами при более детальном рассмотрении особенностей правового регулирования данного института в пределах территории российского государства.

Таким образом, резюмируя изложенное, сформулируем следующие краткие выводы настоящего исследования:

В настоящее время легальное определение понятия «государственная гражданская служба», зафиксированной на законодательном уровне в положениях специального федерального закона, регламентирующего его специфику, представляется нам несколько некорректным. Связано это, в свою очередь, с тем, что в такой формулировке невозможно выделить ее сущностные признаки, позволяющие в полной мере отграничить рассматриваемый институт от иных видов государственной службы (точнее - от военной, ведь правоохранительная служба как категория упразднена), и ее составных элементов (тем не менее, в содержании настоящего исследования, будучи приверженцем концепции юридического позитивизма, мы будем отталкиваться именно от того определения искомой категории, которое было сформулировано отечественным законодателем).

К числу сущностных признаков непосредственно государственной гражданской службы, в частности, относятся следующие, выделенные нами: служебный характер (исполнение лицом, возложенных на него, как на государственного служащего обязанностей публично-правового характера, сопряженных, непосредственно, с конкретным видом государственной службы, на которой он состоит); профессиональный характер (соответствие лиц, состоящих на государственной службе квалификационным требованиям, установленным в положениях действующего российского служебного законодательства); направленность на обеспечение практической реализации полномочий конкретного круга публично-правовых субъектов (России и ее регионов). В свою очередь, в числе отличительных признаков нами выделяются, в частности, основная функция, с целью практической реализации которой учреждается соответствующий государственный орган (так, на базе тех органов, которые своей основной функцией имеют правоприменение или правотворчество, учреждаются должности государственной гражданской службы), а также основная функция, с целью которой учреждается на базе соответствующего государственного органа определенная должность государственной службы (при этом она в любом случае имеет собственной направленностью обеспечение исполнения полномочий, возложенных на указанный государственный орган).

Исходя из этого, нами было обращено пристальное внимание на то обстоятельство, что должности, относящиеся к категории «обеспечивающий специалист», не охватывают своими полномочиями обеспечение достижения задач, стоящих перед конкретным государственным органом, поскольку их главное назначение заключается в содействии в этом, то есть, в исполнении материально-технической функции. Отсюда нами представляется весьма целесообразным, с целью обеспечения полного соответствия федеральному законодательству о государственной гражданской службы установленного перечня должностей, на законодательно уровне решить вопрос о переводе лиц, замещающих данную должность, из сферы государственно-служебных правоотношений в разряд трудовых правоотношений.

Список литературы

1. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». –URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/>
2. Жукова С.М. Государственная гражданская служба в Российской Федерации: монография / С.М. Жукова. – Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2024. – 116 с.
3. О государственной гражданской службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/>
4. Кудис Э. В. Государственная гражданская служба как форма реализации публичных интересов: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.12 / Кудис Эльбина Вячеславовна. –Ростов-на-Дону, 2006. – 176 с.
5. Кирилин А.В. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / А.В. Кирилин, Т.В. Нечаева. –Москва: Деловой двор, 2020. – 368 с.