

УДК 353/354

Дугарская Татьяна Александровна
заведующий кафедрой общеобразовательных дисциплин
Dugarska Tatiana A.
e-mail: tdugarskaya@mail.ru

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Гжельский государственный университет»
Federal State Budget Educational Institution of Higher Education
“Gzhel State University”
Московская обл., Раменский р-н, пос. Электроизолятор, д. 67, Россия, 140155

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ

THE STATE SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION AS A LEGAL INSTITUTION

Аннотация: в статье представлен анализ государственной службы Российской Федерации как правового института. Опираясь на законодательные акты Российской Федерации, автор рассматривает становление института государственной службы, начиная с 1990-х гг., обоснование ее целей и задач в работах отечественных исследователей.

Ключевые слова: государственная служба; теория права; цели и задачи государственной службы; функции государственной службы.

Abstract: The article presents an analysis of the public service of the Russian Federation as a legal institution. Based on the legislative acts of the Russian Federation, the author considers the formation of the Institute of public service, since the 1990s., the rationale for its goals and objectives in the works of domestic researchers.

Keywords: public service; theory of law; goals and objectives of public service; functions of public service.

Государство в процессе реализации своих задач и функций по государственному управлению опирается на функционирование специального управленческого аппарата или механизма, который называют механизмом государства. А взаимодействие между этим механизмом и обществом, то есть реализация государственной политики, осуществляется посредством государственной службы. Поэтому любое демократическое государство стремится не только поддерживать этот институт на достойном уровне, но и всячески совершенствовать его.

Институт государственной службы до недавнего времени был комплексным правовым институтом. Его нормы были рассредоточены в разных отраслях права – в административном, конституционном и трудовом. Но начиная с 90-х годов XX века «служебное законодательство» стало развиваться так активно, что ряд ученых-правоведов (в частности, Г. А. Атаманчук, Ю. Н. Стариков, А. Ф. Ноздрачев, Н. М. Казанцев и др.) пришли к выводу о том, что оно должно иметь собственный предмет правового регулирования – служебно-правовые отношения – и принадлежать к какой-то конкретной отрасли права.

В итоге служебное право стало являться подотраслью административного права России и получило должное законодательное оформление. Так теория государственной службы вышла на новый уровень развития. Были предприняты шаги по ее переосмыслению и новому теоретическому обоснованию.

В 2003 году был принят Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – Закон о госслужбе), закрепивший в ст. 1 следующее законодательное определение этого института: «Государственная служба – 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;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов Российской Федерации;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов для непосредственного исполнения

полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации» [1]. Определение целей и задач государственной службы является одной из теоретических проблем института государственной службы, которая заключается в том, что если понятие и принципы построения системы государственной службы легально определены в законодательстве, то ее цели и задачи – нет. Поэтому данные предметы определяются разными исследователями института государственной службы по-своему.

Сначала рассмотрим существующие трактовки целей государственной службы. Например, В. Д. Граждан делит ее цели на два вида:

- 1) уровневые;
- 2) отраслевые.

При этом уровневые цели он разделяет на стратегические, оперативные и текущие.

Главная стратегическая цель государственной службы – качественное обеспечение исполнения функций и задач государства, его органов и должностных лиц, а также повышение эффективности работы государственного механизма.

Что касается среднесрочных и текущих целей, то они определяются в зависимости от политической обстановки в стране и социально-экономической действительности. Указанные цели выражаются в различных программах [2].

Например, в 2009 году был принят Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О Федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)”» [3]. Этим указом был дан импульс совершенствованию организации государственной службы в субъектах и дальнейшему развитию в них законодательства о ней. В итоге в большинстве субъектов были приняты собственные программы развития института гражданской службы.

Отраслевые цели госслужбы указанный автор подразделяет на политико-административные, социальные, экономические, правовые, организационные.

Политико-административные цели направлены на решение задач, связанных с государственным управлением. Это следующие задачи:

- укрепление государственных структур;
- укрепление исполнительной ветви власти;
- совершенствование механизма реализации функций государства;
- эффективное исполнение полномочий государственных органов;
- обеспечение стабильности государственной власти в России;
- создание условий для активного взаимодействия государства с гражданским обществом.

Социальные цели госслужбы обусловлены ее социальным характером. Они направлены на решение проблем социальной сферы, таких ее составляющих, как образование, рынок труда и занятости, здравоохранение, охрана социально незащищенных категорий граждан, регулирования социальных конфликтов и т. д. В том числе, одной из частных целей в этой области является обеспечение социальных гарантий для государственных служащих.

Экономические цели государственной службы направлены на повышение эффективности государственного регулирования национальной экономики. Более узкой целью этого блока является снижение затрат на содержание аппарата госслужащих.

Правовые цели государственной службы направлены на реализацию предписаний законов и иных нормативных актов государственной власти, на обеспечение законотворческой деятельности в стране. Одна из целей этого вида – создание правовых условий для организации и деятельности государственного аппарата.

Организационные цели ориентированы на:

- организационно-техническое обеспечение органов государственной власти;
- повышение уровня профессионализма и компетентности служащих всех видов системы государственной службы;
- оптимизацию структуры и численности государственной службы в соответствии со стоящими перед нею первоочередными задачами;
- совершенствование норм, правил и процедур прохождения государственной службы [4].

По мнению Ю. Н. Старилова, главной целью государственной службы является «практическое осуществление функций и задач государства, удовлетворение публичных интересов граждан РФ на основе норм, закрепленных Конституцией РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ» [5].

Некоторые авторы классифицируют цели государственной службы по различным основаниям:

- 1) по времени реализации: долгосрочные; среднесрочные; краткосрочные;
- 2) по степени общественной важности: стратегические (они направлены на повышение качества жизни общества); и тактические (они определяют конкретные действия по достижению стратегических целей);
- 3) по результатам: конечные (или итоговые) и промежуточные;
- 4) по сферам общественной жизнедеятельности граждан: экономические; социальные; духовные и политические.

По мнению автора, главной целью государственной службы является обеспечение исполнения функций и задач государства в целом, а также государственных органов и должностных лиц.

К основным задачам государственной службы обычно относят:

- охрану конституционного строя страны;

– создание условий для развития гражданского общества, рыночной экономики, обеспечение и защита прав, свобод и законных интересов общества и отдельных граждан;

– формирование общественно-политических и государственно-правовых условий для реализации функций государства и государственных органов;

– организацию обеспечения более эффективной работы государственных органов;

– совершенствование условий прохождения государственной службы и профессиональной деятельности государственных служащих;

– реализацию действия принципа открытости в деятельности государственных служащих и государственных органов;

– поддержание в государственных органах таких межличностных отношений, которые обеспечивали бы развитие положительных личных качеств работников [6].

При этом каждый из существующих видов государственной службы, осуществляемой специальными органами государственной власти, имеет собственные задачи, содержащиеся в законодательных актах, регулирующих данный вид службы.

Таким образом, в отношении задач государственной службы можно заметить следующее – они делятся на общие (присущие государственной службе как политико-правовому институту в общем), и специальные, стоящие перед каждым из видов государственной службы по отдельности и содержащиеся в законодательных актах, регулирующих данный вид службы.

Наибольшие дискуссии в теории государственной службы ведутся относительно ее функций. Поскольку существует три вида государственной службы и большое разнообразие органов, в которых она осуществляется, то существует и большое количество функций государственной службы как направлений ее деятельности. Это свидетельствует о чрезвычайной важности этого института власти в жизни государства и общества. Разные авторы не

только выделяют их разное количество, но и предлагают собственные классификации этих функций.

В теории права функциями обычно называют основные направления деятельности какого-либо органа или политического образования (например – государства). Под функциями государственной службы понимаются основные направления практической реализации правовых норм института государственной службы, способствующие выполнению ею своей социально-политической роли и государственно-правового назначения.

Существуют различные классификации функций госслужбы.

1. Классификация, базирующаяся на основе вида непосредственной деятельности государственных органов и их служащих. В соответствии с ней государственная служба выполняет следующие основные функции:

- управленческую (административную);
- организационно-распорядительную;
- правовую;
- сервисную;
- социальную;
- экономическую;
- культурную;
- воспитательную [7].

2. Классификация В. Д. Граждана, который выделяет три группы функций государственной службы:

А. Информационную. В рамках функций этой группы указанный автор выделяет познавательно-аналитическую, оценочно-экспертную, прогностическо-целевую, документационно-архивную функции.

Б. Организационную, в которой он выделяет функции корпоративно-технологического и коммуникативно-компьютерного обеспечения.

В. Технологическую. К функциям этой группы относятся: подготовка государственных решений и их реализация; принятие и реализация административных решений. Разница между этими решениями в том, что

принятие государственных решений является прерогативой политической власти, а административных – власти государственной службы [8].

3. Третья классификация выделяет следующие функции государственной службы:

– правоприменительная, то есть деятельность по принятию нормативных правовых актов, обязательных для исполнения всеми органами государственной власти и местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, юридическими и физическими лицами;

– по контролю и надзору – то есть осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными законами и подзаконными нормативными актами правовых норм.

В эту же функцию входит выдача органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическими и физическими лицами.

К контрольно-надзорной функции относится также регистрация различных документов и прав, а также издание индивидуальных правовых актов:

- функция по оказанию государственных услуг, то есть осуществление федеральными органами исполнительной власти услуг, имеющих повышенную общественную значимость и оказываемых неопределенному кругу лиц;

– функция по управлению государственным имуществом, которая подразумевает осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, а также управление

находящимся в федеральной собственности акциям открытых акционерных обществ [9].

При рассмотрении функций государственной службы также следует помнить, что она сама также может пониматься в функциональном смысле, т. е. как конкретный вид деятельности служебного аппарата государственных органов.

Стоит заметить, что содержание каждой из функций государственной службы предопределено стоящими перед государством целями, особенностями государственно-служебных полномочий и сферы деятельности государственных служащих [10].

Одновременно с общими функциями всего института государственной службы каждый ее вид имеет и собственные, присущие только ему, функции. Так, Закон о системе госслужбы в определении военной службы напрямую указывает на то, что данный вид службы направлен на выполнение «функции по обеспечению обороны и безопасности государства».

Ученые в сфере военного права, в частности, А. В. Кудашкин, среди общих функций военной службы выделяет такие направления ее деятельности, как:

– осуществление государственной кадровой политики и комплектование Вооруженных Сил (других войск, воинских формирований и органов) с учетом способностей и профессиональных качеств военнослужащих;

– формирование и ведение перечня воинских должностей;

– организация военной службы и др. [11].

Что касается бывшей правоохранительной службы (новое название – «государственная служба в иных органах»), которая осуществляется в правоохранительных органах, то ее основные функции – обеспечения безопасности, законности и правопорядка по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, институт государственной службы в РФ не только напрямую отражает цели, задачи и функции российского государства, но и обеспечивает их практическое осуществление. И хотя цели, задачи и функции государственной службы не закреплены законодательно, они достаточно хорошо исследованы на теоретическом уровне.

Список литературы

1. Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Российская газета от 31 мая 2003г. № 104.

2. Граждан В. Д. Государственная гражданская служба: учебник для бакалавров. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2013. 641 с. С. 13.

3. Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» (ред. от 10.08.2012) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 11. С. 1277.

4. Граждан В. Д. Государственная гражданская служба: учебник для бакалавров. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2013. 641 с. С. 15.

5. Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. 5 е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2017. 576 с. С. 34.

6. Нечипоренко В. С. Теория и организация государственной службы: курс лекций. М.: Изд-во «РАГС», 2011. 328 с. С. 27.

7. Мелехин А. В. Административное право Российской Федерации: учебник / коллектив авторов; под ред. А. В. Мелехина. М.: ЮСТИЦИЯ, 2016. 502 с. С. 166.

8. Граждан В. Д. Государственная гражданская служба: учебник для бакалавров. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2013. 641 с. С. 149.

9. Мельников В. П., Нечипоренко В. П. Государственная служба: учебное пособие. М.: Изд-во РАГС, 2003. 514 с. С. 88.

10. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Служебное право: учебник для юридических вузов. М.: Дашков и Ко, 2004. 620 с. С. 76–81.

11. Кудашкин А. В. Военная служба в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования: монография. М.: Воен. ун-т, 2003. 574 с. С. 131.