

СООТНОШЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ И ДРУГИХ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Соколова Марина Андреевна

магистрант, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный социальный университет», РФ, г. Москва

Создание эффективной системы органов государственной власти является одним из условий формирования демократического федеративного правового государства, что касается каждой сферы общественной жизни. Система государственной службы должна, в свою очередь, строиться исходя из необходимости построения правового государства.

Поскольку особенности функционирования государственной гражданской службы определяются, прежде всего, содержанием методов исполнительных органов государственной власти, которые отличаются подчиненностью по иерархии и императивными методами регулирования правоотношений, структура государственных органов должным образом не опирается на принципы деятельности других двух ветвей органов государственной власти – законодательную и судебную.

Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» [8] вообще не содержал понятия системы государственной службы и подразделял государственные должности по особым категориям «А», «Б», «В».

Система государственной службы в Российской Федерации в настоящее время, исходя из части 1 статьи 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» [1], включает в себя: государственную гражданскую службу; военную службу; государственную службу иных видов.

В первоначальной редакции рассматриваемого федерального закона государственная служба делилась на государственную гражданскую службу, военную службу и правоохранительную службу, однако в связи с внесением изменений в 2015 году [4], данное положение переформулировалось.

6 июля 2016 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации дала «Разъяснение Комитета об исключении из системы государственной службы «правоохранительной службы» и включении в нее «государственной службы иных видов» [10]. В соответствии с указанными Разъяснениями соответствующий проект закона был разработан Министерством Юстиции Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации от 30 апреля 2014 года № ПР-954. Согласно законопроекту, вместо «правоохранительной службы» в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» значатся «иные виды» государственной службы. Таким образом, перечень видов государственной службы становится открытым.

Понятие «правоохранительная служба» являлось одной из основных проблем рассматриваемого федерального закона, в связи с чем и имеется необходимость внесения указанных выше изменений. Кроме того, в настоящее время отсутствует легальное определение «правоохранительной службы» и «правоохранительной деятельности», несмотря на то, что указанные определения употребляются в нормативно-правовых актах всех уровней. По этой причине толкование правоохранительной деятельности происходит исключительно на основе положений правовой доктрины.

Исходя из положений статьи 7 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» (данная норма утратила силу с 1 января 2016 года), правоохранительная служба определялась в качестве вида федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

Одновременно с этим пунктом 1 статьи 19 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» было предусмотрено, что определение правоохранительной службы в контексте рассматриваемого федерального закона может применяться со дня вступления в силу федерального закона о правоохранительной службе (статья также утратила силу с 1 января 2016 года).

В итоге, разработка законопроекта «О правоохранительной службе Российской Федерации» проводилась около десятка лет и не была окончена. Законопроект был создан, но не был принят, поскольку между государственными органами имелось большое количество противоречий по этому вопросу, которые так и не пришли к общему знаменателю по поводу понятия системы правоохранительных органов в целом. Собственно, по этой причине и вводится в законодательство формулировка «иные виды» государственной службы.

Также в связи с тем, что в российском законодательстве отсутствует определение понятия «правоохранительный орган», а значит, и не определены критерии и признаки, которым он должен соответствовать, и в связи с тем, что государственные органы, являющиеся правоохранительными, не поименованы, были внесены соответствующие изменения в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», целью которых является решение указанных выше проблем.

В литературе имеется узкое и расширительное толкование правоохранительных органов. В узком понимании они осуществляют правоохранительную деятельность, в том числе при помощи силы государственного принуждения. При расширительном толковании правоохранительными органами можно считать такие органы, осуществляющие правоохранительную деятельность, как: уполномоченный по правам человека, уполномоченный по правам детей, органы нотариата, органы адвокатуры, общественные организации, связанные с охраной правопорядка, третейские суды и другие подобные органы. Здесь расширительное толкование, на мой взгляд, не совсем обосновано, поскольку оно включает в себя субъектов, осуществляющих больше правозащитную функцию, и субъектов правоохранительной деятельности. Последняя должна осуществляться исключительно органами государственной власти и обеспечиваться также мерами государственного принуждения. Следовательно, в данном случае государственными служащими можно назвать граждан, осуществляющих правоохранительную деятельность на профессиональной основе.

Вместе с тем, необходимо отметить, что по причине отсутствия конкретизации об «иных видах» государственной службы, и наличия проблем с терминологией «правоохранительной деятельности» могут возникнуть трудности в применении правовых норм отраслевого законодательства, в том числе, административного и уголовного права при применении ответственности за правонарушения, что является угрозой в осуществлении справедливого правосудия.

Согласно пункту 3 статьи 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» [1], государственная служба иных видов устанавливается федеральными законами и является видом федеральной государственной службы. Еще в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации 2001 года [5] основной из задач было установление отдельных видов государственной службы отдельными «видовыми» федеральными законами. Концепцией предполагалось принять отдельные федеральные законы о дипломатической службе, службе в органах юстиции, уголовно-исполнительных органах, органах внутренних дел, а также были предложения о необходимости изменений в уже принятые федеральные законы, регулирующие отдельные виды государственной службы, включая, службу в прокуратуре, военную и таможенную

службы.

В соответствии с пунктом 2 статьи 9 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» [1] перечни должностей федеральной государственной службы утверждаются Президентом Российской Федерации. Стоит отметить, что к настоящему времени перечни типовых должностей федеральной государственной службы иных видов до сих пор не утверждены.

Остается только предполагать, что в такой перечень могут включить должности в государственных органах, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Следует отметить, что попытка разработки законопроектов об отдельных видах государственной службы не всегда является провальной. Так, законодатель учел необходимость выделения дипломатической службы и ее обособленного описания с учетом соотношения с другими видами государственной службы.

В результате в 2010 году принимается Федеральный закон «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» [3]. Исходя из самого названия документа и в связи с установлением четкого легитимного определения вида государственной службы (дипломатической), очевидно, что указанный закон не вписывается в рамки, установленные Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации», и принципиально отличается по структуре и подходу в описании правоотношений.

Кроме того, на мой взгляд, помимо указанных выше «иных видов» государственной службы отдельного законодательного закрепления в качестве вида государственной службы требует служба в органах исполнительной власти по предоставлению услуг гражданам (например, в отделах и управлениях Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии).

Также законодателю необходимо сформулировать относительно каждого вида государственной службы более глубоко общие положения в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» и специальные положения для каждого вида государственной службы в соответствующем данному виду законе, отражающие особенности, которые отличают конкретный вид государственной службы от других видов.

Следует отметить, что и в международных актах государственная служба подразделяется на отдельные виды. Согласно статье 2 Конвенции Международной Организации Труда 1978 года [7], термин «государственный служащий» означает любое лицо, к которому применяется эта Конвенция. В соответствии со статьей 3 Конвенции МОТ термин «организация государственных служащих» определяется как любая организация независимо от ее состава, целью которой является поддержка и защита интересов государственных служащих. На основе приведенных положений Конвенции можно сказать, что они не включают в себя виды государственной службы, осуществляющие полномочия полиции, вооруженных сил, не относятся к управлению, определению государственной политики, а также к конфиденциальной деятельности. В итоге, положения рассматриваемой Конвенции основаны на расширительном определении государственной службы, которая подразумевает включение в себя, в частности, определение государственной политики и конфиденциальной деятельности и милитаризованных видов государственной службы. В нашей стране в системе государственной службы милитаризованные виды государственной службы фактически выделяются в основном подзаконными правовыми актами.

Институт государственной гражданской службы в правовой доктрине рассматривается в двух вариантах: как подотрасль административного права и как отрасль публичного служебного права. Для устранения указанных противоречий необходимо дополнить Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» положениями, касающимися соотношением государственных должностей Российской Федерации с должностями государственной гражданской службы, и установить в указанном федеральном законе

основные принципы и перечень государственных должностей.

В литературе имеются различные точки зрения по поводу выделения видов государственной службы, а также видов государственной гражданской службы. Многие авторы, в том числе Е.В. Охотский [9], придерживаются мнения о необходимости выделения особого вида государственной службы – парламентского.

Анализ положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» показывает, что при его разработке не берутся во внимание особенности гражданской службы в отдельных системах, таких как судебная власть, прокуратура, парламент. Преимущественно нормы указанного закона сформулированы таким образом, что касаются в основном органов государственной исполнительной власти.

Частью 14 статьи 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [2] впервые вводятся показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, отражающие, соответственно, качественные и количественные показатели оценки их деятельности при прохождении государственной службы. Учитывая вышесказанное по поводу необходимости учета определенных особенностей отдельных государственных органов, необходимо выделить критерии оценки деятельности государственных служащих отдельно для государственных органов каждой из трех ветвей власти, поскольку они существенно отличаются друг от друга. Так, качественные показатели государственных служащих органов исполнительной власти при исполнении законов неприменимы к органам законодательной власти. Подобным образом можно сопоставить их по многим параметрам. Критерии оценки эффективности и результативности необходимы, прежде всего, для принятия решений государственного характера, включая вопросы о кадрах и их ответственности.

В Федеральной программе реформирования государственной службы [6] предусмотрено создание административных регламентов для регулирования деятельности госаппарата в органах государственной власти, что отразилось также в нормах Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Однако указанные положения, касающиеся административного регламента, на практике реализуются лишь в системе исполнительной власти. В правовой доктрине не поднимается вопрос о необходимости введения и применения административных регламентов для государственных гражданских служащих в органах законодательной и судебной государственной власти [11].

Таким образом, законодателю необходимо выделить особенности для каждого вида государственной гражданской службы, а также при проведении реформы государственной гражданской службы соотносить ее с другими реформами: федеративной, административной, муниципальной.

Анализ различных источников указывает в итоге на целесообразность выделения в нормативно-правовых актах конкретных иных видов государственной службы и государственной гражданской службы, а также их подвидов, в том числе, дипломатической, таможенной, парламентской и иных видов государственной гражданской службы, и отметить отличительные особенности для каждого вида в целях более эффективного правового регулирования указанных правоотношений.

Список литературы:

1. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ (в ред. от 23.05.2016) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (в ред. от 30.10.2018) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
3. Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации: Федеральный закон от

27.07.2010 № 205-ФЗ (в ред. от 05.10.2015) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона "О таможенном регулировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 13.07.2015 № 262-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

5. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации: утверждена Президентом Российской Федерации 15.08.2001 № Пр-1496 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

6. О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)»: Указ Президента РФ от 19.11.2002 № 1336 (в ред. от 15.11.2004, с изм. от 12.12.2005) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

7. Конвенция Международной Организации Труда № 151 о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе (Женева, 27 июня 1978 г.) [Электронный ресурс] // ЭПС «Система ГАРАНТ».

8. Об основах государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ (в ред. от 27.05.2003) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс (документ утратил силу).

9. Государственная, служба в парламенте: отечественный и зарубежный опыт / под ред. Е.В. Охотского. – М., 2002.

10. Разъяснения Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 6 июля 2016 г. "Разъяснение Комитета об исключении из системы государственной службы «правоохранительной службы» и включении в нее «государственной службы иных видов» [Электронный ресурс] // ГАРАНТ.РУ: URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71336310/#ixzz5YYRqxhq0>. (дата обращения 02.12.2018).

11. Яцкин А.В. Правовое регулирование административной реформы в современной России: Автореферат дис. на соиск. уч. ст. канд. юр. наук: - М., 2007. – 25 с.