

А. П. Алексеев, Д. А. Абезин

ПРИНЦИП СИСТЕМНОСТИ В ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются правовые проблемы формирования системы государственной службы Российской Федерации как целостного государственно-правового института.

Ключевые слова: государственная служба, система государственной службы, единство системы государственной власти, государственное управление, государственная должность.

A. P. Alekseev, D. A. Abezin

THE CONSISTENCY PRINCIPLE IN THE ORGANIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article focuses on the legal problems of development of the Russian Federation public administration system as an integrated state legal institute.

Keywords: public administration, public administration system, unity of the state power system, state administration, public position.

Реформирование государственной службы в России имеет своей конечной целью повышение эффективности государственного управления. Ее достижение требует комплексного подхода к процессу реформирования государственной службы.

Исходным направлением реформирования и одновременно его необходимым инструментом является создание непротиворечивого, системного и эффективного законодательства, регламентирующего государственно-служебные отношения.

В действующей федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 гг.)» к числу основных направлений реформирования данного института отнесено формирование системы государственной службы Российской Федерации как целостного государственно-правового института [1]. Мониторинг законодательства по вопросам госслужбы в Российской Федерации показывает, что данное актуальное направление достаточно далеко от своей полноценной реализации.

В отечественных нормативных правовых актах государственная служба определена как профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации и ее

субъектов, федеральных и региональных государственных органов, а также лиц, замещающих государственные должности [2].

Следует подчеркнуть, что согласно определению, сформулированному в российском законодательстве, под государственной службой понимается исключительно деятельность по обеспечению исполнения полномочий государства и органов власти, а не по их непосредственному исполнению. То есть правовое положение лиц, замещающих государственные должности, законодательством о государственной службе не определено.

Таким образом, изначально (на уровне терминологии) российский законодатель под государственной службой понимает только деятельность по обеспечению исполнения полномочий различных субъектов государственной власти, исключая из нее деятельность, связанную с *непосредственным исполнением полномочий по реализации государственной власти*. Тем самым законодатель указывает на обеспечительный и второстепенный характер госслужбы.

Из этого следует, что высшие должностные лица российского государства, осуществляющие государственную власть непосредственно, не

состоят на государственной службе. К таким субъектам относятся Президент РФ (глава государства), члены Правительства РФ, судьи всех российских судов, депутаты Государственной думы и члены Совета Федерации, депутаты законодательных (представительных) органов субъектов РФ, высшие должностные лица субъектов РФ и ряд других должностных лиц. В указах Президента РФ дан исчерпывающий перечень государственных должностей Российской Федерации (включает 47 наименований [3]) и примерный перечень государственных должностей субъектов Российской Федерации (включает 17 наименований [4]).

В соответствии со ст. 11 Конституции РФ государственную власть осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, суды [2]. При этом лица, осуществляющие государственную власть и занимающие высшие и иные государственные должности, как уже было отмечено, не состоят на государственной службе.

Существующее законодательное определение госслужбы не соответствует конституционным принципам единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ), система государственной службы не является целостным государственно-правовым институтом. Государственная власть должна осуществляться посредством государственной службы, поскольку все субъекты власти буквально находятся на службе государства. В противном случае пришлось бы признать наличие государственных интересов субъектов государственной власти, отличных от интересов государственной службы, что опять же приводит к нарушению основополагающего принципа системности. На уровне правовых образов как элементов правового сознания образы государственной власти и государственной службы также не должны разрываться.

Формирование высокого уровня правовой культуры как необходимого элемента правового демократического государства предполагает непротиворечивый образ самого государства. «Конституционной традиции отвечает, и может быть вернее всего, образ государства, представленного как общее дело, подобие корпорации граждан-индивидов. Этот трезвый взгляд избавляет воображение от левиафанов,

образ которых отвлекал бы от участия в „общем деле“, улучшает политико-правовой порядок» [6, с. 256].

Так, Президент РФ при вступлении в должность приносит присягу, в которой клянется при осуществлении своих полномочий защищать суверенитет государства, верно служить народу (ч. 1 ст. 82 Конституции РФ). Служа народу как субстанциональному элементу любого государства, Президент (глава государства по Конституции), безусловно, служит самому государству, принимает меры по охране суверенитета государства, государственной целостности, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ст. 80 Конституции РФ). Невозможно занимать государственную должность и при этом не служить государству.

С точки зрения юридической техники вполне очевидно, что профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий субъектов государственной власти отличается от деятельности по непосредственному исполнению полномочий по реализации государственной власти, однако оба вида деятельности являются, по нашему мнению, разновидностями государственной службы. На законодательном уровне их можно обособить, сохранив при этом единство системы государственной службы. Закон разделяет федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов РФ [7], таким же образом можно разделить государственную службу на должностях госслужбы по обеспечению исполнения полномочий субъектов государственной власти и на должностях государственной службы по непосредственному исполнению полномочий по реализации государственной власти, установив, что особенности последнего вида устанавливаются Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями и уставами субъектов РФ применительно к государственным должностям по непосредственному исполнению полномочий государственных органов (Президент России, Председатель Правительства РФ, федеральные министры, председатели палат Федерального Собрания РФ, депутаты, судьи высшие должностные лица субъектов РФ и др.).

Кроме того, государственная служба определяется в законе как «профессиональная служебная деятельность», что является логической ошибкой и не способствует пониманию сущности этого вида деятельности.

На сегодняшний день при принятии законов, посвященных отдельным видам государственной службы, не соблюдается принцип системности законодательства. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» в ст. 7 содержит определение правоохранительной службы, однако в соответствии с ч. 1 ст. 19 этого же закона данное определение применяется со дня вступления в силу закона об этом виде службы. На сегодняшний день такой закон не принят, не обсуждается

в открытом режиме и его проект.

Федеральные законы, посвященные отдельным видам правоохранительной службы [8], являются специальными законами, принятыми до общего закона о правоохранительной службе, который должен определять базовые принципиальные начала осуществления любой правоохранительной деятельности. До сих пор нет ясности даже в самом перечне правоохранительных органов. Кроме того, в силу непоследовательного закрепления в Конституции РФ принципа разделения властей, структуры, которые можно было бы отнести к числу правоохранительных органов, имеют противоречивый статус, не позволяющий отнести их однозначно к тому или иному виду государственной власти. Так, формально-юридически нормы о Прокуратуре РФ содержатся в главе Конституции РФ, посвященной организации судебной власти (ст. 129), однако, по сути, прокуратура, безусловно, не осуществляет судопроизводство. Противоречив статус Следственного комитета РФ, который не входит в структуру федеральных органов исполнительной власти [9] (законодательным и судебным органом он, вполне очевидно, не является).

В условиях существенных изменений в российской правовой системе, появления новых отраслей права и законодательства не принимаются во внимание проблемы их соотношения. Так называемая «комплексная» отрасль муниципального права включает в себя нормы гражданского, земельного, финансового и других отраслей права. В числе вопросов

местного значения муниципального района действующий закон предусматривает организацию охраны общественного порядка на территории муниципальной милицией [10], однако данный пункт вступает в силу в сроки, установленные специальным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции. На сегодняшний день такого закона нет. В силу системности проблемы охраны общественного порядка такой закон должен быть принят одновременно с законом о полиции, в силу чего был бы решен вопрос о разграничении полномочий полиции и муниципальной милиции в осуществлении общей функции. Фактически на сегодняшний день не реализуется конституционная норма, которая относит осуществление охраны общественного порядка к вопросам местного значения (ч. 1 ст. 132 основного закона). В случае же появления в будущем закона о муниципальной милиции неизбежно возникнет вопрос о соотношении двух видов правоохранительной службы: государственной и муниципальной.

Таким образом, на сегодняшний день задача формирования системы управления государственной службой так и не получила своего решения даже на уровне правового обеспечения.

Правовой статус военнослужащих, а также проходящих службу в органах, обеспечивающих оборону и безопасность государства (Минобороны РФ, ФСБ и др.), имеют единую правовую базу, сформированную в конце 1990-х гг. [11].

Вопросы организации и прохождения службы в правоохранительных органах (прокуратура, следственный комитет, органы внутренних дел и т. д.) регламентируются различными нормативными актами и единой правовой основы не имеют.

Таким образом, преждевременно говорить о правовом оформлении единой и целостной системы государственной службы в России, однако отдельные элементы правового статуса государственных гражданских служащих, военнослужащих и сотрудников различных правоохранительных органов имеют единую правовую основу. Речь прежде всего идет об ограничениях, запретах и обязанностях, устанавливаемых для разных категорий государственных служащих.

Так, на сотрудников полиции, а равно и на остальных сотрудников органов внутренних дел распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральными законами от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [12] и от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 17, 18 и 20) [7], за исключением запретов, ограничений и обязанностей, которые препятствуют осуществлению оперативно-разыскной деятельности сотрудником полиции. Аналогичные нормы содержатся в законах, регламентирующих процесс прохождения службы в других правоохранительных органах.

Представляется более логичным закрепить единый перечень ограничений, запретов и обязанностей для различных категорий государственных служащих в законе «О противодействии коррупции», а не в одном из «видовых» законов. При этом в законах, регламентирующих особенности правового статуса отдельных категорий государственных служащих, могут быть предусмотрены различно рода исключения из общих правил, касающиеся либо закрепления более «суровых» ограничений, либо предусматривающие нераспространение тех или иных ограничений на отдельные категории государственных служащих.

Вопросы реформирования государственной службы в России действительно должны приобрести сегодня комплексный, системный характер. От качества их решения во многом сегодня зависит эффективность государственного управления во всех сферах.

Список библиографических ссылок

1. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)»: указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 (ред. от 10.08.2012) // СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.
2. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
3. О государственных должностях Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32 (ред. от 12.07.2012) // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 173.
4. О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 г. № 1381 // СЗ РФ. 2009. № 49 (2 ч.). Ст. 5921.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.)
(с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
6. Арановский К. В. Конституционная традиция в российской среде. СПб., 2003.
7. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 07.06.2013) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
8. О полиции: федер. закон Рос. Федерации от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 05.04.2013) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; О Следственном комитете Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15; О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.
9. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 (ред. от 19.03.2013) // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.
10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
11. О статусе военнослужащих: федер. закон Рос. Федерации от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 05.06.2013) // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; О воинской обязанности и военной службе: федер. закон Рос. Федерации от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.
12. О противодействии коррупции: федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.