

**М. Ю. Зенков**

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

## **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Принята к публикации 20.12.2018

В соответствии с законодательством Российской Федерации государственная служба должна представлять собой систему. Между тем анализ законодательства показывает, что тезис о неполноте регулирования системы государственной службы, включающей государственную гражданскую, военную и иные виды государственной службы, подтверждается; понятие «система государственной службы» не определено; наличествуют противоречивые теоретические и прикладные позиции о видах государственной службы. Развитие законодательства о государственной службе происходит нестабильно, неоднородно, взаимосвязи между видами государственной службы, как правило, не установлены. Разнороден и правовой статус служащих различных видов государственной службы. В статье обсуждаются иные виды государственной службы, в частности служба в таможенных органах, служба в органах внутренних дел. Делается вывод о том, что состав системы государственной службы нуждается в конкретизации, перечень видов государственной службы должен быть закрытым. Унификация законодательства о государственной службе позволит обеспечить формирование единой системы государственной службы.

*Ключевые слова:* государственная служба, система, вид государственной службы, государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба, иные виды государственной службы, Конституция России.

DOI: 10.32324/2412-8945-2018-4-6-9

Процесс развития государственной службы как важнейшего социального и правового института в России носит неоднозначный характер. При формировании правовой основы государственно-служебных отношений, закреплении правового статуса служащих, организации системы управления государственной службой практика реализации соответствующих интенций демонстрирует недостаточный уровень проработки концептуальных, методологических основ этого института. Это проявляется как в неполноте правового регулирования, политизации решений о кадровом составе государственных органов, так и в их непоследовательности. Пытаясь придать системность системному же институту, законодатель (как сообразуясь с теоретико-научными позициями, так и прямо игнорируя призывы ученых) не создает даже предпосылок для ее формирования, устраняя все возможные соотношения между видами государственной службы.

Целью данной статьи является оценка государственной службы как системы и разработка предложений по развитию законодательства о системе государственной службы с точки зрения ее конституционных принципов.

В качестве исследовательских задач можно определить характеристику государственной служ-

бы как системы, анализ законодательства о системе государственной службы, о видах государственной службы, оценку этого законодательства в части обеспечения системности правового регулирования и организации государственной службы с позиции норм Конституции Российской Федерации.

В основе методологического подхода лежат традиционные для правовых исследований методы: диалектический, системный, формально-юридический.

Как известно, система (от древнегр. Σύστημα — сочетание) — «множество взаимосвязанных элементов, обособленных от среды и взаимодействующих с ней как целое» [4, с. 82]. В настоящее время существует достаточно большое количество теоретико-методологических подходов к определению сущности системы, которая рассматривается прежде всего как целенаправленный комплекс взаимосвязанных элементов любой природы и отношений между ними. Характеристиками системы являются ее целостность, эмерджентность, синергизм, обособленность, совместимость, адаптивность, иерархичность [2, с. 29—32].

Системный подход акцентирует внимание на исследовании государственной службы как единого целого, обладающего общими характеристиками системы, отмеченными выше, в том числе на соотношении, взаимосвязанности и взаимосвя-

висимости структурных элементов. Одна из важнейших характеристик государственной службы — это численность государственных служащих, демонстрирующая масштаб данного института. К сожалению, в силу неоднозначной определенности понятия «система государственной службы» в нашей стране сформирован миф об исключительно большой численности государственных служащих [3, с. 94]. При этом в полемике по этому вопросу часто к государственным служащим относят лиц, не имеющих данного правового статуса, — лиц, замещающих государственные должности России и субъектов Российской Федерации, муниципальных служащих, так называемых «бюджетников». Для обыденного сознания подобная оценка свойственна, не доставляет критичности в оценке постоянных кампаний по сокращению численности служащих федеральных и региональных государственных органов. Тем более что реальная производительность общественнополезного труда государственных служащих не известна ни лицам, заявляющим о новой кампании по сокращению численности, ни гражданам, для которых государственная служба по-прежнему воспринимается как закрытая кастовая система [1, с. 158—159].

В Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» используется понятие «система», однако оно раскрывается весьма просто: система государственной службы включает в себя гражданскую, военную и иные виды государственной службы. При этом до принятия Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ «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”» система государственной службы (в соответствии с ранее принятой Концепцией реформирования системы государственной службы) была более определенной — она включала в закрытом перечне, помимо гражданской и военной, еще и правоохранительную службу.

Изучение основных понятий Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» (до редакции от 13 июля 2015 г.) (ч. 1 ст. 1, ст. 4, ч. 1, 2, 3 ст. 5, ст. 6 и 7) — государственной службы России и ее отдельных видов — позволяет сделать вывод об отсутствии прямой связи понятия «государственная служба Российской Федерации» и понятий, обозначающих тот или иной вид государственной службы.

Применительно к понятиям, определенным в ч. 1, 2, 3 ст. 5, можно констатировать наличие логической ошибки «порочный круг», она также свойственна определениям ст. 6 и 7. Служебная деятельность определяется через саму себя, через указание на должности государственной гражданской службы, воинские и невоинские должности, должности правоохранительной службы.

В понятии, определенном ч. 3 ст. 5, указан оборот «по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации», что говорит о несоответствии объема данного понятия объему понятия «государственная гражданская служба Российской Федерации», в котором данного оборота нет. И это естественно, ведь обеспечением исполнения полномочий субъекта Российской Федерации, как и обеспечением исполнения полномочий самой Российской Федерации (ст. 4), занимаются отнюдь не государственные гражданские служащие, а служащие иных видов государственной службы.

Обратим внимание на ст. 72 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой административное и административно-процессуальное законодательство, трудовое законодательство (п. «к» ч. 1), кадры правоохранительных органов (п. «л» ч. 1) отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Не рассматривая в данной работе проблему отнесения законодательства о государственной службе к административному или трудовому законодательству, понимая, что во многом именно из-за противоречий между представителями «трудовой» и «административно-правовой» концепций правового регулирования государственной службы так неровно развивается это законодательство, укажем на существенный для темы данной статьи момент: Конституция Российской Федерации не обозначает границ между видами государственной службы, в п. «т» ст. 71 Конституции указана только «федеральная государственная служба», более того, прямо называется совместным полномочием по защите прав и свобод человека и гражданина, защите прав национальных меньшинств, обеспечению законности, правопорядка, общественной безопасности (п. «б» ч. 1 ст. 72). Из Конституции России следует, что видовое разнообразие государственной службы субъекта Российской Федерации куда шире, чем заявленное в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации». Положения ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» фактически умаляют положения Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о сбалансированности полномочий и исключении сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица, о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Упреждая утрату правоохранительной службы субъекта Российской Федерации, федеральный законодатель предусмотрел соответствующие правоохранительные полномочия в ряде фе-

деральных законов. В частности, речь идет в первую очередь о Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Действительно, в соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления осуществляют охрану общественного порядка, но соответствующий федеральный закон не принят.

С принятием указанных выше поправок в Федеральный закон № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» перечень видов государственной службы оказывается открытым<sup>1</sup>, что позволяет законодателю рассматривать в качестве «иного вида государственной службы» службу в таможенных органах (регламентация которой была осуществлена Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»), судьба которой после принятия Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» представлялась неоднозначной (несмотря на указание на особость данного вида государственной службы в ст. 1 указанного закона), поскольку подобный вид государственной службы в систему государственной службы России не входил. Интересно и то, что единственный таможенный орган России — Федеральная таможенная служба — не может рассматриваться как правоохранительный орган уже тем фактом, что подведомственен не Президенту Российской Федерации, а Правительству Российской Федерации.

Также «разрешилась» проблема отнесения службы в органах внутренних дел Российской Федерации к системе государственной службы, которая возникла после принятия Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Вместе с тем остаются недостаточно полно и четко регламентированными иные виды государственной службы, ранее относимые к правоохранительной службе, — в Федеральной службе судебных приставов, Федеральной службе по контролю в сфере оборота наркотиков, Федеральной службе по финансовому мониторингу и т. п.

В связи с появлением термина «иные виды государственной службы» вновь встает вопрос о надлежащей регламентации дипломатической и консульской служб, которые оказались «рас-

творены» в Федеральной гражданской службе в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации».

«Иным видом» государственной службы может рассматриваться и альтернативная гражданская служба, определяемая в соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» в качестве особого вида трудовой деятельности в интересах общества и государства. Будучи легальной заменой военной службы по призыву, альтернативная гражданская служба в России не создает в настоящее время тех условий, правового статуса, который гражданину Российской Федерации обеспечивает военная служба по призыву.

Неясным остается место в новой системе государственной службы российского казачества — соответствующий Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ определяет лишь возможности поступления на государственную службу граждан Российской Федерации, являющихся членами казачьих обществ (некоммерческих организаций), а также способы их участия в ряде общественно важных мероприятий, содействия государственным органам.

Законодательно не определена взаимосвязь видов государственной службы, которая должна проявляться в соотносимости основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий, в том числе основных условий пенсионного, медицинского и иного социального обеспечения; в установлении ограничений, запретов и иных обязательств при прохождении государственной службы различных видов; в учете стажа государственной службы различных видов при его исчислении. В какой-то степени можно рассматривать как единые ограничения и обязательства, установленные в части организации противодействия коррупции в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», однако и в этом случае надо обратить внимание на то, что его нормы практически не регулируют системно государственно-служебные отношения.

Единственный пример установления взаимосвязи видов государственной службы касается включения таблицы соотношения классов чинов федеральной государственной гражданской службы, воинских и специальных званий, классов чинов юстиции в указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классов чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим». Однако в данном документе устанавливаемое соотношение чинов и званий противоречит базовым квалификационным требованиям к соответствующим должно-

<sup>1</sup> В заключении Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 19 марта 2015 г. № 108/3 указывается причина такого решения — несмотря на прямое требование ст. 7 Федерального закона № 58-ФЗ работа над проектом федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» так и не была завершена. Таким образом, более 10 лет существовала проблема с непринятием федерального закона, решить которую смогли, устранив указание на данный вид служебной деятельности в базовом законе о государственной службе, которым и является Федеральный закон № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

стам. Так, классный чин секретаря государственной гражданской службы требует наличия среднего профессионального образования по направлению деятельности, однако соотносится со званиями «рядовой», «ефрейтор», «матрос», «сержант» и пр., где достаточно базового образования — ниже среднего профессионального.

Не реализованы требования ч. 4 ст. 32 Конституции России об обеспечении равного доступа к государственной службе (в настоящее время существенно ограничена практика проведения открытых конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы, в отношении иных видов государственной службы достаточно сложно получить информацию о вакансиях, сроках и процедурах профессионального отбора, содержание которого регламентировано непоследовательно). Практически невозможно получить доступ к информации о содержании и результатах работы государственных служащих, хотя должностные регламенты не являются документами с ограниченным доступом.

Настоятельной потребностью планируемого этапа реформирования и развития государственной службы Российской Федерации должно стать изменение структуры и состава системы государственной службы, унификация законодательства о государственной службе разных видов. Необходимо учесть те ошибки концептуального и практического характера, которые были совершены в последние 25 лет, однозначно определить место законодательства о государственной службе, не ставя правоприменителя перед неоднозначным выбором метода правового регулирования.

При определении содержания государственной службы необходимо понимание того, что во всех своих видах государственная служба должна подчиняться прежде всего выражению и реализации общенационального интереса, защите конституционных прав и свобод граждан, совмещая региональные, корпоративные, ведомственные и индивидуальные интересы и потребности.

Учет этого особенно важен в современных условиях, когда существуют определенные трудности укрепления единого и целостного государства, когда отдельные субъекты Российской Федерации и федеральные ведомства на первый план нередко выдвигают местные потребности, ведомственные и даже личные интересы. Только единое правовое пространство, основу которого определяют нормы Конституции Российской Федерации, выступает стабилизирующим фактором укрепления целостности и единства, стабильности и устойчивости развития страны.

#### Список литературы

1. *Акимова Е. Ю.* Анализ противоречий государственной службы как профессиональной деятельности // Ярослав. педагог. вестн. 2011. № 3. Т. 1 (Гуман. науки). С. 158—162.
2. *Андреев Г. Н., Савелло Л. Л.* О формализации категории «система» // Современ. проблемы науки и образования. 2009. С. 29—32.
3. *Клименко А. В., Клищ Н. Н.* Можно ли сэкономить на бюрократии? // Вопр. гос. и муниципал. упр. 2013. № 3. С. 90—107.
4. *Перегудов Ф. И., Тарасенко Ф. П.* Введение в системный анализ. М.: Высш. шк., 1989. 367 с.

М. Ю. Zenkov

#### CONSTITUTIONAL-LEGAL BASIS OF THE STATE SERVICE SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

In accordance with the legislation of the Russian Federation, the public service must be a system. Meanwhile, the analysis of the legislation shows that the thesis on the incompleteness of regulation of the public service system including state civil, military and other types of public service is not confirmed, the concept of «public service system» is not defined, contradictory theoretical and applied positions about the types of public service exist. The development of the legislation on public service is unstable, inhomogeneous, the relations between the types of public service, as a rule, are not established. The legal status of employees of various kinds of public service is heterogeneous as well. The article discusses other types of public service, in particular in Customs authorities, in internal affairs bodies. It is concluded that the composition of the public service system needs concretization, the list of types of public services should be closed. Standardization of the legislation on public service will ensure the formation of a unified system of public service.

*Keywords:* public service, system, type of public service, state civil service, military service, law enforcement service, other types of public service, Constitution of Russia.