

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Государственная служба Российской Федерации базируется на принципах, указанных в законодательстве страны. Для оптимальной работы государственной службы необходимо учитывать исторический опыт, особенно интересен опыт истории Российской империи XIX века.

Ключевые слова: государственная служба, закон, министерство.

CIVIL SERVICE SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION: HISTORICAL ASPECT

The State Service of the Russian Federation bases on the principles set out in national legislation. For optimal performance, the public service must take into account historical experience; especially interesting is the experience of history of the Russian Empire in the XIX century.

Keywords: civil service system, law, ministry.

Законодательство Российской Федерации определяет государственную службу как профессиональную служебную деятельность «граждан Российской Федерации (далее – граждане) по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее – федеральные государственные органы);
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее – государственные органы субъектов Российской Федерации);
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее – лица, замещающие государственные должности Российской Федерации);
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами

¹ Кандидат исторических наук, доцент кафедры философии АНО ВО «Российский новый университет».

субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (далее – лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации)» [8, ст. 1].

Таким образом, законодательство представляет государственную службу как профессиональную деятельность, которая осуществляется на основе специальных умений, знаний и навыков, службу, требующую определенной подготовки и профессионального образования. Законодательство Российской Федерации регламентирует гражданскую службу как социальный институт, который призван обеспечить осуществление полномочий государственных органов. Государственная служба является основным институтом государственного управления. Назначение, функции государственной службы определяются ее системным устройством.

Понятие «государственная служба» хотя и регламентируется законодательством государства, тем не менее все же довольно размыто и неопределенно. В специальной научной литературе [6; 5; 2; 1; 7] государственная служба чаще всего определяется на основе нормативно-правовых актов (прежде всего, Конституции РФ, а также федеральных законов). В широком смысле госу-

дарственная служба понимается как разновидность профессиональной служебной деятельности работников государственных структур и ведомств, а также неотъемлемое свойство государства.

Законодательство указывает, что государственная служба направлена на обеспечение исполнения полномочий федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации.

В систему государственной службы, согласно ст. 2 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», включены:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- правоохранительная служба.

Поскольку понятие государственной гражданской службы в определенной степени является исключаящим (это не военная и не правоохранительная служба), положения и систему функционирования гражданской службы регулирует специальный закон «О государственной гражданской службе» [9], который в статье 3 дает определение данному виду деятельности. В документе указано, что государственная гражданская служба представляет самостоятельный вид государственной службы. Таким образом, юридически гражданская служба отделена от военной и правоохранительной. Цель данного вида деятельности – обеспечение исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ. Ведущим признаком гражданской службы является профессиональная деятельность, или непрерывное, преемственное, в полной мере компетентное обеспечение исполнения полномочий государственных органов, а также лиц, замещающих государственные должности. Под государственным органом понимается специальная структура, образуемая в установленном законом порядке, наделенная определенными полномочиями, необходимыми для осуществления соответствующих функций государственной власти.

Понятие «военная служба» как государственная гражданская служба определено законодательством Российской Федерации, прежде всего – Федеральным законом от 28 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе» [10]. Часть 1 ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности» определяет военную службу как особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами, не имеющими гражданства (подданства) ино-

странного государства, в Вооруженных силах Российской Федерации и во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, в инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти и в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач гражданской обороны, в Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах государственной охраны и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства и иностранными гражданами – в Вооруженных силах Российской Федерации и воинских формированиях [10].

Понятие правоохранительной службы определяется законом о «Системе государственной службы» (статья 7) (вид 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, защите прав и свобод человека и гражданина) [8]. Поскольку правоохранительная служба носит многоплановый характер, в ее осуществлении участвует значительное число государственных структур, а общего закона, регламентирующего работу правоохранительной деятельности, в настоящее время нет, поэтому работа правоохранительных органов государства регулируется отдельными нормативно-правовыми актами. В частности, служба внутренних дел определяется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [11], а также иными правовыми актами.

Государственная гражданская служба осуществляется государственным аппаратом в органах представительной, исполнительной и судебной власти, а также в иных органах государства, которые от имени государства реализуют его цели и функции. С этими целями государство наделяет свои органы государственно-властными

полномочиями. Соответственно, профессиональная деятельность на государственных предприятиях, в государственных учреждениях, не имеющих властных функций, не является государственной службой.

Система государственной службы, согласно Федеральному закону, подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации. При этом закон особо оговаривает, что военная и правоохранительная службы являются видами Федеральной государственной службы. Как говорится в федеральном законе «О системе государственной службы РФ», «правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация – в ведении субъекта Российской Федерации» [8].

Система государственной службы построена в соответствии с федеративным устройством России. В этом отношении особо важен вопрос о разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Конституция РФ в пункте «т» статьи 71 определяет, что федеральная государственная служба находится в ведении Российской Федерации. Иначе говоря, федеральная государственная служба является предметом исключительных полномочий Российской Федерации. Однако субъекты Федерации не полностью отстранены от участия в регламентации этого вопроса. Субъекты могут реализовать предоставленное им конституцией право законодательной инициативы для изменения или направления работы федеральных органов власти.

Законодательство относит организацию государственной гражданской службы субъектов Федерации к ведению субъекта Федерации. По этому вопросу государственные органы субъекта Федерации обладают всей полнотой власти. Региональное законодательство, как правило, определяет свои органы по управлению государственной гражданской службой, их структуру, полномочия. Положения об органах управления государственной службы принимаются нормативными правовыми актами администрации субъекта Федерации.

Таким образом, система государственной службы включает различные службы, определенные по направлениям деятельности (гражданскую, военную, правоохранительную), а так-

же службы, выделенные по территориальному разграничению полномочий (федеральную государственную службу и государственную службу субъекта Федерации).

Функционирование системы государственной службы осуществляется на основе общих правил – принципов государственной службы. Принципы строго зафиксированы в законодательстве. К ним, в частности, относятся принципы федерализма, законности, приоритета прав и свобод человека и гражданина, равный доступ к государственной службе, единство правовых и организационных основ государственной службы, взаимосвязь государственной и муниципальной служб (для государственной гражданской службы – еще и взаимодействие с общественными объединениями граждан), открытость государственной службы и доступность общественному контролю, профессионализм и компетентность, защита государственных служащих. В Законе «О государственной гражданской службе» также указан принцип стабильности государственной службы. Данный список не является исчерпывающим, другими федеральными законами могут быть предусмотрены другие принципы построения и функционирования видов государственной службы. Формирование данных принципов – отражение длительного исторического процесса, опыта взаимодействия государственной власти и гражданского общества как в истории нашей страны, так и в мировой истории [4].

Анализируя современное состояние государственной службы, плюсы и минусы в правовом статусе, особенности положения, реализации полномочий, необходимо обратиться к истории недавнего прошлого России. Особенно интересным в контексте изучения системы государственной службы представляется XIX век, поскольку в этот период произошли существенные перемены в положении государственных структур. Учитывая, что сегодня государственная служба также претерпевает изменения, опыт развития XIX века может оказаться полезным.

В XIX веке, при множестве существенных и незначительных изменений отдельных вопросов статуса государственной службы, Россия оставалась абсолютной монархией, и главным человеком, который напрямую имел возможность влиять на политику государства, был император. Такое положение сохранялось как в начале XIX века, при правлении императора Александра I, так и в конце XIX столетия при проведении «великих реформ» Александра II, императора, который отменил систему крепостного права и про-

вел ещё несколько реформ. Создавались новые государственные структуры, появлялись новые ведомства, но государь не терял своего статуса и положения.

Среди конкретных изменений в истории государственной службы XIX века можно отметить создание министерств в 1802 году императором Александром I. Министерства как структуры государственного управления были ограничены в своей компетенции, вопросы, которыми занимались министерства, порой передавались из одной структуры в другую. Особое место в системе государственной службы при правлении Николая I стала занимать собственная Его Императорского Величества канцелярия и в частности – Третье отделение, которое занималось политическим сыском.

На рубеже XIX–XX столетий в отношении государственной службы Российской империи сложилась ситуация, когда вторым человеком в государстве по полномочиям, после государя императора, стал именно министр внутренних дел. Министерство приобрело огромную значимость в конце XIX столетия, когда под его контроль было передано Третье отделение собственной Его Императорского Величества канцелярии и Отдельный корпус жандармов. Усиление МВД данной структурой государственной службы сделало ведомство внутренних дел главным звеном государственного аппарата, а соответственно министра – главным после государя [3].

Правовое регулирование государственной службы Российской империи рубежа XIX–XX веков отмечается значительным усилением силовых ведомств, в частности – повышением роли Министерства внутренних дел, его ответственности в структуре государственного аппарата. Другим особенно значимым ведомством было Министерство финансов. В истории, особенно второй половины XIX века – рубежа XIX–XX веков, нередко были случаи столкновения взглядов и интересов министра внутренних дел и министра финансов.

Современная система государственной службы избегает, согласно законодательству, возможности усиления одной структуры и увеличения ее влияния над другими. Для создания наиболее оптимально работающей системы государственной службы необходимо обращаться к опыту истории, чтобы иметь возможность проанализировать, какие ситуации «сработают» и дадут положительный результат, а какие являются совер-

шенно неприемлемыми для нашего государства. Только с учетом исторического опыта можно создать оптимальную систему функционирования государственной службы.

Литература

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М., 1996.
2. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. – М., 2002.
3. Воробьева С.Е. Изменения в организации работы министерств в Российской империи на рубеже XIX–XX веков // *Цивилизация знаний: российские реалии : труды XV Международной научной конференции : в 2-х ч.* – М. : РосНОУ, 2014.
4. Воробьева С.Е. Существование легальной оппозиционной партии как признак демократического политического режима (исторический экскурс на примере истории России XX–XXI вв.) // *Цивилизация знаний: проблемы модернизации России : труды XI Международной конференции.* – М., 2010.
5. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. – М. : РосНОУ, 2007.
6. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Председатель редакционного совета Д.А. Медведев / под ред. В.А. Кобзаненко. – М., 2008.
7. Стариков Ю.М. Службное право. – М., 1996.
8. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в редакции от 02.07.2013).
9. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в редакции от 30.12.2015).
10. Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (в редакции от 15.02.2016).
11. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в редакции от 02.07.2013).
12. Федеральный закон от 30.11.2011 № 324-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в редакции от 05.10.2015).