
Особенности концептуального оформления государственной службы в системе органов исполнительной власти

Носов Иван Вадимович

Студент магистратуры ФГБОУ ВО «ЧелГУ»

Россия, г. Челябинск

E-mail: ivan.nosov.1992@list.ru

Научный руководитель: **Майорова Елена Николаевна**

к.ю.н. доцент кафедры конституционного и
муниципального права ФГБОУ ВО «ЧелГУ»

Россия, г. Челябинск

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы прохождения государственной службы в Российской Федерации. Анализируются наиболее важные основания государственной службы. Также осуществляется рассмотрение государственной службы в системе исполнительной власти. Определяется, что милитаризованные виды службы имеют самостоятельное специфическое выражение. Автором устанавливается публично-правовой статус государственных служащих.

Abstract: The article deals with the issues of public service in the Russian Federation. The most important foundations of public service are analyzed. There is also a review of public service in the system of Executive power. It is determined that militarized types of service have an independent specific expression. The author establishes the public-legal status of civil servants.

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, исполнительная власть, публично-правовой статус, система государственных органов, служебные отношения.

Особенности концептуального оформления государственной службы в системе органов исполнительной власти

Согласно ст. 77 Конституции РФ, исполнительная власть в Российской Федерации определяется как отдельное направление государственной власти, включающее такой элемент как органы исполнительной власти субъектов РФ [1].

Как отмечает Л. Л. Попов, в административном праве исполнительная власть, как правило, рассматривается в качестве абстрактной — политической, правовой категории, а государственное управление — как организационная, правовая категория [8, с. 26].

По мнению профессора Д. Н. Бахраха, исполнительную власть следует считать разновидностью власти административной, в ситуации, когда «исполнительная власть — есть административная власть правового государства» [9, с. 8].

Ряд специалистов в области административного права (А. П. Алехин, Д. Н. Бахрах, Ю. М. Козлов, Ю. Н. Стариков и др.) относят государственную службу к предмету административного и государственного права, считая их государственно-служебными отношениям [13, с. 21].

В тоже время некоторые ученые, выделяя главенство государственно-служебных отношений в системе государственной службы, высказывают мысль, что государственные служащие выполняют не трудовую функцию, а функцию государства. Так, например, Н. М. Казанцев [13, с. 21] и А. А. Гришковец [11, с. 29] полагают, что реализация государственными служащими функций государства устанавливает публично-правовой статус последних. Дискуссионной также, по мнению

вышеназванных авторов, следует считать трактовку конституционного положения, согласно которой, приходя на государственную службу, гражданин реализует именно право на равный доступ к государственной службе, а не право на труд.

Подобная позиция подвергалась критике со стороны представителей науки трудового права, например, таких как, А. Ф. Нуртдинова, Л. А. Чиканова, С. А. Иванов и др. Данными специалистами государственные служащие рассматриваются как лица, обладающие двойным статусом. Так, например, Л. А. Чиканова отмечает, что «установление принципа служения госслужащих только государству не учитывает того, что государственный служащий вступает в трудовые отношения и выполняет трудовые функции по определенной должности, его назначение на должность требует заключения контракта, который по существу является ничем иным, как трудовым договором» [16, с. 64].

В свою очередь, по мнению В. И. Катаевой и А. Б. Родионовой, государственная служба как вид трудовой деятельности отличается следующими признаками: государственно-властный характер, упорядоченность, согласованность, направленность, что достигается благодаря четкому правовому регулированию государственной службы [14, с. 108].

Соответственно, исследователями предлагаются полностью противоположные решения. Так, например, А. А. Гришковец предлагает полностью отказаться от регулирования отношений на государственной гражданской службе посредством трудового права и перейти к императивным методам регулирования, присущим административному праву. В поддержку своей позиции он ссылается на А. Ф. Ноздрачева, указавшего, что на государственной службе должен действовать общеправовой принцип, которому должны подчиняться все отрасли публичного права: когда разрешено только то, что прямо указано в законе [12, с. 24].

Однако, с точки зрения С. В. Качушкина, государственные гражданские служащие (в трактовке современного законодательства) такими полномочиями не наделены [15, с. 21].

Как указывает Л. А. Чиканова, «реально нанимателем является всегда государственный орган, а не государство. И отношения государственного служащего с государственным органом, в котором он состоит на службе, представляет собой трудовые правоотношения» [16, с. 66].

В то же время, что касается милитаризированных видов государственной службы (в частности военной службы) в данном случае принцип служения государству приобретает определяющее значение. Поэтому имеет не только содержательное, но и формально юридическое значение, от чьего имени осуществляются юридически значимые действия.

Организация государственной службы Российской Федерации включает в себя систему должностей (должность — часть полномочий государственного органа) государственной службы, в том числе их распределение по категориям и группам, квалификационные требования к государственным служащим, реестры должностей государственной службы, должностные (служебные) регламенты.

Важным вопросом является установление круга лиц, попадающих под понятие государственного служащего. Прохождение государственной службы в Российской Федерации для данного лица подразумевает:

- назначение на должность;
- исполнение должностных обязанностей;
- включение в кадровый резерв;
- должностной (служебный) и профессиональный рост;

-
- оценку соответствия занимаемой должности государственной службы или уровня его квалификации (через аттестацию или квалификационный экзамен);
 - иные обстоятельства службы, установленные законодателем;
 - процедуру освобождения от должности, увольнения с государственной службы (отставку) [3].

Служебные отношения как таковые должны рассматриваться в контексте конституционных положений и установлений правового статуса личности, возможности его ограничения, а также дополнительных обязанностей для граждан, находящихся на государственной службе, по сравнению с гражданами, которые таковыми не являются.

Характеризуя механизм правового ограничения, Н. Н. Рыбушкин и А. В. Краснов подчеркивают, что законодатель, упорядочивая различного рода общественные отношения, применяет всевозможные средства правового регулирования, например, устанавливая права и обязанности, запреты, пределы и ограничения и т.д. [16, с. 8].

Соответственно, как пишет Ю. Г. Беляева, применительно к гражданам, проходящих государственную службу, ограничения их конституционных прав и свобод — это есть определение законодательством границы реализации прав и свобод, выражающейся в запретах, требованиях, обязанностях и ответственности в целях защиты конституционных ценностей [10, с. 53].

Данное замечание в целом подтверждается ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, где указано, что «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом...в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» [1].

Так, например, правовое регулирование отношений, связанных с прохождением государственной гражданской службы, осуществляется ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», закрепляющей ограничения, связанные с государственной гражданской службой.

В частности, как указывается в Определении Конституционного Суда РФ от 17 июля 2018 г. № 1901-О, установленное п. 5 ч. 1 данной статьи правовое регулирование, предусматривающее ограничение для замещения должности государственной гражданской службы в случае родства или свойства с другим государственным гражданским служащим, если замещение должности государственной гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, обусловлено спецификой государственной службы [4, с. 21].

Подобное ограничение направлено на предотвращение коррупции и конфликта интересов «...и не может расцениваться как нарушающее права государственных гражданских служащих, которые, реализуя право на свободное распоряжение своими способностями к труду (статья 37 часть 1, Конституции Российской Федерации), добровольно избирают профессиональную деятельность, предполагающую наличие определенных запретов и обязанностей, связанных с реализацией особых, публично-правовых полномочий» [4].

Соответственно, запрет это определенного вида препятствие в удовлетворении определенных интересов субъекта правоотношения. Законодателем сущность запрета определяется в государственно-властных сдерживающих средствах и санкции, предотвращающих нежелательные и противоправные деяния, которые могут причинить вред общественным интересам. Например, гражданину Российской Федерации, проходящему государственную службу, запрещено осуществлять предпринимательскую деятельность.

Так, например, как указывается в Определении Конституционного Суда РФ от 16 июля 2015 г. № 1632-О, исходя из положений Федерального закона «О статусе военнослужащих» и Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», законодатель вправе предъявлять особые требования к военнослужащим, проходящим, в том числе, и военную службу по контракту, т.е. устанавливать обязанности, ограничения и запреты, связанные с прохождением военной службы. В частности, запрет заниматься предпринимательской деятельностью, как несовместимой с выполнением публичных обязанностей (установлен [п. 7](#) ст. 10 и [ст. 27.1](#) Федерального закона «О статусе военнослужащих»), согласуется с принципами организации и функционирования государственной службы и установлен в отношении всех государственных служащих [6].

В свою очередь, как отмечает Ю. Г. Беляева, юридическая обязанность, обладая правосдерживающим фактором, в отличие от запрета, требует не воздержания, а действия, причем в достаточно жестких рамках, установленных законом, что сдерживает субъекта от противоправного поведения [10, с. 68]. При этом неисполнение обязанностей создает меры юридической ответственности.

Например, в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» гражданам, претендующие на замещение должностей государственной службы, устанавливается обязанность предоставлять работодателю сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также аналогичные сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей [2].

Санкция, как еще один инструмент правового ограничения для государственного служащего, закрепляет юридическую ответственность (наказание), под которой понимается определенная форма правового ограничения, применяемая к данному субъекту, совершившему противоправное деяние.

Так, например, непринятие гражданским служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы (ч. 3.2 ст. 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе»).

Гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом, Федеральным законом о «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами (п. 10 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе»).

Правовые пределы деятельности государственных служащих предполагают установление и определенных дозволений, выражающихся через права данного субъекта. Например, государственный служащий «вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов» (ст. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе»).

Правовые пределы определены в законодательстве Российской Федерации и опосредованно в Конституции РФ в форме компетенций государственной власти, а также актах Конституционного Суда РФ в силу возможности последнего истолкования положений Основного Закона.

В частности, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 марта 2014 г. № 7-П

говорится, что «Законодатель...вправе устанавливать для этой категории граждан особые требования, в том числе к их личным и деловым качествам, и особые обязанности...Граждане, добровольно избирая такого рода деятельность, в свою очередь, соглашаются с ограничениями...потому установление особых правил прохождения государственной службы.. и требований к избравшим ее лицам не может рассматриваться как нарушение прав закрепленных статьями Конституции...» [7].

В то же время, правовые пределы для граждан, находящихся на государственной службе должны ориентировать государственных служащих на выполнение служебных полномочий и на недопущение различных злоупотреблений со стороны служащих. При этом, вводимые законодателем нормы «...должны отвечать критериям определенности, ясности, недвусмысленности и согласованности с системой действующего правового регулирования...ограничения прав и свобод...не должны посягать на само существо права и приводить к утрате его основного содержания» [5].

Таким образом:

— особенности отношений на государственной гражданской службе образуются в силу: внутренних отношений на государственной гражданской службе; внешних административно-правовых отношений; взаимодействия подобных отношений в процессе исполнения должностных обязанностей данными лицами.

Список использованных источников и литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — 4 августа. — № 31. — Ст. 4398.
2. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.08.2019) // Правовой сайт «Консультант Плюс». — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_140174/ (дата обращения 25.12.2019).
3. О государственной гражданской службе: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Правовой сайт «Консультант Плюс». — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_140174/ (дата обращения 25.12.2019).
4. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Морозовой Ольги Владимировны на нарушение ее конституционных прав пунктом 5 части 1 статьи 16, частями 5 и 6 статьи 31 и пунктом 8.2 части 1 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2018 г. № 1901-О// Правовой сайт «Консультант Плюс». — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_140174/ (дата обращения 25.12.2019).
5. По делу о проверке конституционности пункта «а» части первой статьи 16.1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В. В. Чеботарского: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 8-П [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 25.09.2018).
6. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Корнюшкина Геннадия Александровича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 7 статьи 10 и статьи 27.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих», подпунктом «е.1» пункта 2 статьи 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и пунктом 11 статьи 34 Положения о порядке прохождения военной службы: Определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2015 г. № 1632-О// Правовой сайт «Консультант Плюс». — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_140174/ (дата обращения 25.12.2019).

25.12.2019).

7. По делу о проверке конституционности положения пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А. М. Асельдерова, К. Г. Рабаданова, Г. К. Сулейманова и Е. В. Тарышкина: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2014 г. № 7-П [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 25.09.2018).
8. Административное право [Текст] / Под ред. Л. Л. Попова /Л. Л. Попов — М.: Юристь, 2012. — 326 с.
9. Бахрах, Д. Н. Административное право [Текст] / Д. Н. Бахрах — М.: НОРМА, 2015. — 798 с.
10. Беляева Ю. Г. Ограничения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, проходящих государственную службу [Текст] / Ю. Г. Беляева — Томск: Изд-во ТомГУ, 2016. — 193 с.
11. Гришковец, А. А. Государственная гражданская служба [Текст] / А. А. Гришковец — М.: Изд-во Дело и сервис, 2014. — 239 с.
12. Гришковец, А. А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации [Текст] / А. А. Гришковец — М.: Юристь, 2012. — 174 с.
13. Казанцев Н. М. Публично-правовое регулирование госслужбы: институционно-функциональный анализ [Текст] / Н. М. Казанцев — М.: Изд-во РАГС, 2011. — 221 с.
14. Катаева В. И., Родионова А. Б. Государственная служба как специфическая сфера деятельности государственных служащих в системе государственного управления [Текст] / В. И. Катаева, А. Б. Родионова // Материалы ивановских чтений. — 2016. — № 1 (6). — С. 108-111.
15. Качушкин, С. В. Государственная служба как отрасль права [Текст] / С. В. Качушкин // Право и образование. — 2008. — № 1. — С. 19-20.
16. Орловский, Ю. П., Чиканова Л. А. Трудовое законодательство: актуальные вопросы, комментарии, разъяснения [Текст] / Ю. П. Орловский, Л. А. Чиканова — М.: Юрайт, 2012. — 264 с.
17. Рыбушкин Н. Н., Краснов А. В. Запрет и санкция нормы права в контексте предмета и метода правового регулирования [Текст] / Н. Н. Рыбушкин, А. В. Краснов // Ученые записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки. — 2014. — № 4. — С. 8-11.

Рукопись вычитана, оформление, факты, цитаты, ссылки проверены. Публикуется впервые