DOI 10.22394/1818-4049-2017-78-1-113-119
УДК 35.08

Н.М. Медведева
Т.И. Чуликова

Ретроспектива законодательства о государственной гражданской службе в Российской Федерации

В данной статье рассматривается развитие законодательства о государственной гражданской службе в Российской Федерации. В статье дается характеристика отдельных законодательных актов, посвященных становлению и совершенствованию государственной службы в Российской Федерации. Государственная гражданская служба Российской Федерации представляет собой вид государственной службы, профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.¹ Для организации и функционирования государственной службы прежде всего используется закон, право. Законодательство о государственной службе является правовой основой ее организации и деятельности.

This article examines the development of legislation on the state civil service in the Russian Federation. In the article the characteristic of separate legislative acts devoted to the formation and improvement of public service in the Russian Federation is given. The state civil service of the Russian Federation is a kind of civil service, professional service activity of the citizens of the Russian Federation at the posts of the state civil service of the Russian Federation to ensure the exercise of the powers of the federal state bodies, state bodies of the constituent entities of the Russian Federation, persons substituting the state posts of the Russian Federation and the persons substituting the state posts of the subjects of the Russian Federation. First of all, the law is used for the organization and functioning of the civil service. Legislation on public service is the legal basis for its organization and activities.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, конституционные принципы, реформирование, правовое регулирование, профессиональная подготовка, классные чины, закон, законопроект, государственный служащий, орган власти, государственная судебная служба, квалификационные требования.

Keywords: state civil service, constitutional principles, reforming, legal regulation, professional training, class ranks, law, bill, state employee, authority, state judicial service, qualification requirements.

¹О государственной гражданской службе в Российской Федерации : федер. закон от 27.07.2004 № 79 – ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2016. № 51.

Медведева Наталья Михайловна – канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой публичного и частного права, Дальневосточный институт управления – филиал РАНХиГС (г. Хабаровск). E-mail: mne09@bk.ru

Чуликова Татьяна Игоревна – магистрант, Дальневосточный институт управления – филиал РАНХиГС (г. Хабаровск). E-mail: tatianachulikova94@mail.ru

Законодательство о государственной службе берет свое начало с принятием Петром I Табеля о рангах, который установил 14 классов для чиновников на государственной службе.

Впоследствии были приняты и другие законодательные акты, из которых следует назвать Закон о гражданской службе 1896 г., который вобрал в себя многие нормы предшествовавших актов о государственной службе и который действовал вплоть до 1917 г.

Сам же термин «государственная служба» был введен в правовой оборот Постановлением Правительства РСФСР № 16 от 23.11.1991 «Об образовании Департамента государственной службы РСФСР»². Данный документ был призван оперативно и качественно решать вопросы кадрового обеспечения, при этом понятий «государственная служба» и «государственный служащий» определено не было.

12 декабря 1993 г. в силу вступает Конституция РФ. В высшем нормативно-правовом акте впервые были заложены основы законодательного регулирования государственной службы как важнейшего элемента государственного управления.

Следует заметить, что законодательство Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации базируется прежде всего на важнейших конституционных принципах. К таковым следует отнести:

1. Принцип федерализма. Способствует единству системы государственной службы и вместе с тем, соблюдению разграничения предметов ведения, а также полномочий между федеральными и региональными органами власти. Разграничение предметов ведения и полномочий устанавливается Конституцией РФ, федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Данное положение находит

свое отражение в ч. 3 ст. 11, 71, 72, 73 Конституции РФ.

2. Принцип законности. Означает, что государственный орган и деятельность гражданских служащих регулируются правовыми нормами и осуществляются в целях реализации предписаний закона при неукоснительном соблюдении прав и свобод граждан, прав и законных интересов всех участников управленческих отношений ч. 1 ст. 19 Конституции РФ.

3. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты. В ст. 2 Конституции РФ сказано: "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства". Обладание правами и свободами обеспечивает личности возможность быть самостоятельной, способной самоутвердиться в качестве достойного члена общества. При этом отношения личности и государства не исчерпываются обязанностью государства не посягать на права человека. Гражданин вовлечен в устойчивую политико-правовую связь с государством, которая предполагает сочетание взаимных прав и обязанностей.

Первым комплексным нормативно-правовым актом о государственной службе стало Положение о государственной службе, утвержденное Указом Президента в 1993 г., действия данного документа распространялось только на государственные органы федерального уровня.

Именно в этом документе было впервые дано определение «государственная служба».

31 июля 1995 г. был принят Федеральный закон №119-ФЗ от 31.07.1995 «Об основах государственной службы в Российской Федерации»³, что стало дальней-

²Об образовании Департамента государственной службы РСФСР : постановление Правительства РСФСР от 23.11.1991 № 16 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 6 (документ утратил силу).

³Об основах государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 31.07.1995 № 119 – ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2016. № 31 (документ утратил силу).

шим развитием нормативно-правовой базы государственной службы в Российской Федерации. Федеральный закон охватывал сферу деятельности не только федерального, но и регионального уровня. Впервые было юридически закреплено понятие «государственной службы» как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, впервые были определены принципы государственной службы, также федеральным законом был установлен правовой статус государственных служащих, ограничения связанные с поступлением на государственную службу, правовые гарантии, ответственность государственных служащих, порядок прохождения гражданами государственной службы.

В целом российское законодательство в области регулирования государственной службы в тот период можно считать отчасти хаотичным, а Федеральный закон № 119-ФЗ от 31.07.1995 «Об основах государственной службы в Российской Федерации» рамочным, так как закон оставлял государственную службу субъектов в их ведении, что приводило к тому, что в субъектах складывались свои собственные подходы к правовому регулированию государственной службы.

Так же характерным было и то, что нормативно-правовые акты принимались разрозненно, и по этой причине не могли обеспечивать единство института государственной службы в Российской Федерации, что в свою очередь приводило к необходимости дополнительного разъяснения к их применению.

Переломным моментом в процессе реформирования государственной службы стало принятие «Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации» от 15 августа 2001 г., главными целями которой являлись:

1) повышение эффективности государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепле-

ния государства;

2) создание целостной системы государственной службы.

Принятая на федеральном уровне Концепция, определившая подходы к реформированию государственной службы, явилась базовым документом.

В 2002 г. был издан Указ Президента Российской Федерации № 885 от «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственного служащего».

27 мая 2003 г. был принят Федеральный закон № 58-ФЗ от 27.05.2003 «О системе государственной службы в Российской Федерации»,⁴ впервые юридическое закрепление получили видовые классификации государственной службы, а также деление ее на самостоятельные обособленные виды, закон закрепил основы правового регулирования государственной службы в России.

Федеральным законом № 262 от 13.07.2015 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу ч. 19 ст. 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», были внесены существенные изменения в закон.

Например, ст. 7 полностью утратила свою силу, и система государственной службы стала включать в себя:

1) государственную гражданскую службу;

2) военную службу;

3) государственную службу иных видов.

В продолжение развития законодательства государственной гражданской службы был принят Федеральный закон №79-ФЗ от 27.07.2004 г. «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», Федеральный закон регламентирует вопросы государственной гражданской службы как одного из видов государственной службы, также законом

⁴О государственной гражданской службе в Российской Федерации : федер. закон от 27.07.2004 №79-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2016. № 51.

устанавливаются правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации.

В целях реализации данного федерального закона, была предусмотрена подготовка указов Президента, постановлений Правительства для более детального понимания правового статуса государственных гражданских служащих.

Так, например, Указ Президента РФ № 113 от 01.02.2005 г. «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы РФ федеральными государственными гражданскими служащими».⁵

Федеральный закон № 262 от 13.07.2015 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты российской федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу ч. 19 ст. 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» были внесены изменения в ч. 12 ст. 11: слова "классных чинов правоохранительной службы" заменить словами "классных чинов юстиции, классных чинов прокурорских работников", в п. 1 ч. 1 ст. 54 слова "должностей правоохранительной службы" заменить словами "должностей федеральной государственной службы иных видов".

Указом Президента РФ № 112 от 1.02.2005 г. «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» утверждено положение о конкур-

се на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, определяющее порядок и условия его проведения.

Указом Президента РФ № 159 от 16.02.2005 г. «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации»⁶ утверждена форма служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы в РФ. Трудовые договоры были заменены служебными контрактами.

Следует отметить повышенное внимание к профессиональной подготовке государственных служащих. В подтверждение этому издается Указ Президента РФ № 1474 от 28.12.2006 г. «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих РФ»⁷, где определяется порядок профессиональной подготовки государственных гражданских служащих. В указе особо подчеркивается необходимость в прохождении профессионального обучения.

В настоящее время действует Федеральная программа «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015 – 2018 гг.)», которая была создана в целях повышения эффективности государственного управления.⁸

Программой предполагается установить, что основными направлениями развития государственной службы Российской Федерации являются: вне-

⁵О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральными государственными гражданскими служащими : указ Президента РФ от 01.02.2005 № 113 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 6.

⁶О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации : указ Президента РФ от 16.02.2005 № 159 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 8.

⁷О дополнительном профессиональном образовании государственных служащих Российской Федерации : указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 11.

⁸О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2015 – 2018 годы)» : указ Президента РФ от 14.11.2014 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 11.

дрение современных принципов организации государственной службы; формирование новой системы квалификационных требований к должностям государственной службы; повышение качества отбора для замещения должностей государственной службы; внедрение комплексной оценки государственных служащих Российской Федерации; обеспечение непрерывного профессионального развития государственных служащих; развитие многофакторной системы мотивации государственных служащих; внедрение антикоррупционных кадровых технологий на государственной службе; обеспечение открытости государственной службы, в том числе посредством повышения качества предоставления государственных услуг, расширения общественного участия.

Достаточно обсуждаемым на сегодняшний день является Проект федерального закона № 102355-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением государственной судебной службы Российской Федерации», внесенный Постановлением пленума Верховного суда Российской Федерации №50 от 15.11.2016 г.⁹, исходя из которого вносятся изменения в Федеральный закон № 58-ФЗ от 27.05. 2003 года «О системе государственной службы в Российской Федерации».

Важнейшее существенное изменение – внесение поправки в ст. 2 п.1 дополнения «государственная судебная служба». В ст. 5.1 дается понятие «государственная судебная служба» как вид государственной службы.

Проект федерального закона № 102341-7 «О государственной судебной службе Российской Федерации» является еще одним существенным нормативно-правовым актом.

Законопроект предусматривает, что судебный служащий обязан не допускать

конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб не только его репутации, но и авторитету судебной власти; служащему судебной службы запрещается заниматься предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности и работы по совместительству в органе прохождения судебной службы.

Также предусматриваются запреты в сфере осуществления судебными служащими процессуальных прав таких, как: быть в суде представителем граждан; выполнять функции по осуществлению правосудия; совершать действия, влекущие за собой возникновение, изменение либо прекращение прав или обязанностей лиц, участвующих в деле, и других участников процесса.

Законопроектом вводятся специальные классные чины судебной службы и сохраняются классные чины юстиции для служащих, замещающих должности, квалификационным требованием к которым является юридическое образование.

Однако Правительство РФ уже представило отрицательный отзыв на инициативу Верховного суда. По мнению экспертов, проект не содержит достаточных обоснований, подтверждающих специфику служебной деятельности в судебных органах, обуславливающих необходимость выделения государственной судебной службы из государственной гражданской службы.

Кроме того отмечается, что большинство положений законопроекта, регламентирующих вопросы поступления на государственную судебную службу, ее прохождения и прекращения, дублируют положения Федерального закона №79-ФЗ от 27.07.2004 г. «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» либо схожи с ними.

Таким образом в реформировании государственной гражданской службы

⁹О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением государственной судебной службы Российской Федерации : постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 15.11.2016 № 50 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 15.

можно выделить несколько этапов:

1. 1991 – 1997 гг. – создаются новые кадровые службы и происходит отказ от советско-партийной номенклатурной системы.

2. 1997 – 1999 гг. – происходит повышение значения профессионализма государственного служащего и эффективности взаимодействия органов власти.

3. 1999 – 2002 гг. – формирование общего подхода к модернизации института государственной службы.

4. 2003 – 2007 гг. – нормативно оформились и были усовершенствованы механизмы функционирования государственной службы.

5. 2007 – 2011 гг. – происходит комплексный анализ проблем и недостатков, а так же устранение пробелов в законодательстве о государственной гражданской службе.

6. 2011 – 2017 гг. – происходит усиление механизма государственной власти и активная борьба с коррупцией.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации: офиц. текст. М.: Приор, 2014. 38 с.
2. О государственной гражданской службе в Российской Федерации: федер. закон от 27.07.2004 №79-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2016. №51.
3. О системе государственной службы в Российской Федерации: федер. закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2016. № 22.
4. Об основах государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2016. № 31 (документ утратил силу).
5. О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)»: указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 11 (документ утратил силу).
6. О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2015 – 2018 годы)»: указ Президента РФ от 14.11.2014 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 11.
7. О дополнительном профессиональном

образовании государственных служащих Российской Федерации: указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 11.

8. О реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы: указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 1.

9. О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации: указ Президента РФ от 16.02.2005 № 159 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 8.

10. О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральными государственными гражданскими служащими: указ Президента РФ от 01.02.2005 № 113 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 6.

11. Об образовании Департамента государственной службы РСФСР: постановление Правительства РСФСР от 23.11.1991 № 16 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 6 (документ утратил силу).

12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением государственной судебной службы Российской Федерации: постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 15.11.2016 №50 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 15.

References:

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii: ofic. tekst. M.: Prior, 2014. 38 s.
2. O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe v Rossijskoj Federacii: feder. zakon ot 27.07.2004 №79-FZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2016. №51.
3. O sisteme gosudarstvennoj sluzhby v Rossijskoj Federacii: feder. zakon ot 27.05.2003 № 58-FZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2016. № 22.
4. Ob osnovah gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii: feder. zakon ot 31.07.1995 № 119-FZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2016. № 31 (dokument utratil silu).
5. O Federal'noj programme «Reformirovanie i razvitie sistemy gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii (2009 – 2013 gody)»: ukaz Prezidenta RF ot 10.03.2009 № 261 // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2016. № 11 (dokument utratil silu).

6. *O Federal'noj programme «Reformirovanie i razvitie sistemy gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii (2015 – 2018 gody)»: ukaz Prezidenta RF ot 14.11.2014 // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2016. № 11.*

7. *O dopolnitel'nom professional'nom obrazovanii gosudarstvennyh sluzhashchih Rossijskoj federacii: ukaz Prezidenta RF ot 28.12.2006 № 1474 // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2016. № 11.*

8. *O reestre dolzhnostej Federal'noj gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby: ukaz Prezidenta RF ot 31.12.2005 № 1574 // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2016. № 1.*

9. *O primernoj forme sluzhebnogo kontrakta o prohozhdenii gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby Rossijskoj Federacii i zameshchenii dolzhnosti gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby Rossijskoj Federacii: ukaz Prezidenta RF ot*

16.02.2005 № 159 // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2016. № 8.

10. *O poryadke prisvoeniya i sohraneniya klassnyh chinov gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby Rossijskoj Federacii federal'nymi gosudarstvennymi grazhdanskimi sluzhashchimi: ukaz Prezidenta RF ot 01.02.2005 № 113 // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2016. № 6.*

11. *Ob obrazovanii Departamenta gosudarstvennoj sluzhby RSFSR: postanovlenie Pravitel'stva RSFSR ot 23.11.1991 № 16 // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2016. № 6 (dokument utratil silu).*

12. *O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svyazi s vvedeniem gosudarstvennoj sudebnoj sluzhby Rossijskoj Federacii: postanovlenie Plenuma Verhovnogo suda Rossijskoj Federacii ot 15.11.2016 №50 // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2016. № 15.*