

ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ширяева А.В.

*Ширяева Анастасия Владимировна – студент,
кафедра государственно-правовых дисциплин, юридический факультет,
Московский гуманитарный университет, г. Москва*

Аннотация: правовой статус государственных гражданских служащих характеризуется комплексом составляющих его элементов, которые закреплены в отдельной главе Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Однако имеются определенные недостатки в правовом регулировании статуса гражданских служащих, связанные либо с отсутствием отдельных положений, либо с разрозненностью и несистемностью правовых норм. В данном исследовании автор предпринимает попытку определить проблемы правового регулирования правового статуса государственных гражданских служащих и предложить пути их разрешения.

Ключевые слова: государственная служба, правовой статус, государственный служащий, гражданский служащий, гарантии.

Любое государство организовано и функционирует на основе специально созданного аппарата, осуществляющего государственное управление. Государственный аппарат, действующий на профессиональной основе, в самом общем виде представляет собой совокупность государственных служащих, объединенных общими целями, задачами и наделенных властными полномочиями по осуществлению возложенных на них функций. При этом государственный аппарат – это одна из главных составляющих любого государства, существование которой не зависит от формы правления, формы государственного устройства и политического режима. Именно ключевые единицы государственного аппарата – государственные служащие – решают практические задачи, направленные на выполнение функций государства. При этом от умелого построения системы государственного управления, организации труда государственных служащих напрямую зависит успешное развитие государства.

Последние годы показывают, что в настоящее время в России приобрела особую актуальность проблема модернизации государственного управления, которая является одной из приоритетных. Конечно, это не случайно, обусловлено реалиями и особенностями российского общества и государства. Одними из наиболее негативных явлений выступают бюрократия и коррупция. Последние преобразования как раз и направлены на борьбу с ними. Курс, выбранный главой государства, рассматривает реформу государственной службы как важный ресурс модернизации системы государственного управления и развития российского государства.

Институт государственной гражданской службы постоянно изменяется и реформируется. Это связано с различными причинами: необходимостью совершенствования нормативно-правового регулирования; нестабильностью; слабой профессиональной подготовленностью и некомпетентностью отдельных государственных служащих; снижением престижа государственной гражданской службы; недостаточным уровнем денежного содержания; коррумпированностью государственного аппарата и прочее.

Вместе с тем, есть убежденность, что замещение должностей государственной службы должно рассматриваться как самим гражданским служащим, так и его окружением, как служение государству, обществу, гражданам, что должно вызывать только уважение.

С принятием Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон о гражданской службе) законодательное регулирование как правового статуса гражданского служащего, так и порядка прохождения гражданской службы получило более четкое законодательное выражение [2].

Значимым результатом принятия Закона о гражданской службе стало достаточно детальное регулирование правового статуса гражданских служащих. Важным достижением, как представляется, стало включение самостоятельной главы, посвященной статусу служащего, – глава 3 «Правовое положение (статус) гражданского служащего»:

1) можно считать заслугой юридической науки включение в законодательный акт правовой конструкции «правовое положение», «правовой статус», учитывая, что ранее они не получали своего законодательного закрепления в таком сочетании;

2) законодатель отдельную главу посвятил «правовому статусу», системно изложив её, структурировав;

3) исходя из содержания данной главы, можно определить, какие составляющие образуют правовой статус гражданского служащего.

Несмотря на данные достоинства, хотелось бы обратить внимание и на определенные

неопределенности и недостатки в правовом регулировании статуса гражданского служащего.

Можно предположить, что законодатель не определился, какой всё-таки термин должен использоваться применительно к характеристике гражданского служащего: правовой статус или правовое положение. Это характерно и для юридической литературы.

Понятие правового статуса гражданского служащего законодатель не приводит. Данное понятие достаточно объемно исследовано в теории права.

Правовой статус (от лат. status – положение, состояние) представляет юридическую категорию, которая тождественна термину «правовое положение».

Н.И. Матузов пишет, что «в самом кратком виде правовой статус определяется в науке как юридически закрепленное положение личности в обществе. В основе правового статуса лежит фактический социальный статус, то есть реальное положение человека в данной системе общественных отношений. Право лишь закрепляет это положение, вводит его в законодательные рамки. Социальный и правовой статусы соотносятся как содержание и форма» [6].

В последующем Н.И. Матузов заключает, что правовой статус личности «представляет собой совокупность прав, свобод, обязанностей и законных интересов личности, признаваемых и гарантируемых государством». Из данной формулировки возникает вопрос: в правовой статус входят только признаваемые и гарантируемые права, свободы, или все нормативно закрепленные? Надо полагать, что первое является, безусловно, желаемым и целесообразным, однако, представляется, что речь должна идти о правах, свободах и других элементах, установленных (закрепленных) нормами права.

Р.А. Ромашов определяет правовой статус личности как систему «признанных и гарантируемых государством прав, свобод и обязанностей личности, персонифицирующих индивида как субъекта права» [7].

Несколько иное понятие правового статуса приводит И.А. Иванников: «правовой статус – признанная конституцией и иными законами государства совокупность исходных, неотчуждаемых прав и обязанностей человека, полномочий государственных органов и должностных лиц» [3].

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что понятие «правовой статус» чаще всего используется в качестве характеристики правового положения, состояния того или иного субъекта права.

С практической точки зрения наибольшее значение имеет не столько само понятие, сколько образующие его составляющие. Традиционно правовой статус личности включает в себя права, свободы и обязанности. Вместе с тем, применительно к гражданскому служащему круг элементов правового положения существенно шире.

Представляется, что за основу необходимо взять положения главы 3 Закона о гражданской службе. Постатейно в данной главе раскрываются: права, обязанности, ограничения, запреты, требования к служебному поведению. Можно рассматривать указанные составляющие как элементы правового статуса гражданского служащего.

Стоит согласиться с Б.Н. Комахиным, что «проблемы, связанные с административно-правовым осмыслением модернизации государственной службы, работы ее служащих, остаются слабо изученными, ... важно совершенствовать отдельные элементы правового статуса государственного служащего и процедуры прохождения государственной гражданской службы, увязывать соответствующие изменения с модернизацией государственного управления». Следует согласиться с ученым, что если права, свободы и обязанности исследуются в должной степени, то другие элементы правового статуса государственных служащих остаются слабо изученными [5].

Одной из таких немаловажных составных частей правового статуса гражданского служащего являются гарантии и защита гражданских служащих.

Представляется, что в рамках главы 3 Закона о гражданской службе должна быть включена отдельная статья, закрепляющая гарантии гражданского служащего. На данный момент законодатель решил выделить отдельную главу (глава 11), посвященную государственным гарантиям на гражданской службе.

Прежде всего, важно терминологически определиться с используемой тематикой. Представляется, что гарантии государственных служащих следует рассматривать как систему условий, средств и способов (экономических, политических, социальных, юридических), обеспечивающих государственному служащему правовые возможности для реализации его прав и свобод, и исполнения возложенных на него обязанностей (полномочий).

Цели установления гарантий гражданских служащих могут быть определены с учетом положения ст. 52 Закона о гражданской службе:

- 1) обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих;
- 2) повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей;
- 3) укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы;
- 4) компенсации установленных законодательством ограничений.

Защита государственных служащих представляет собой как комплекс государственных мероприятий, направленных на обеспечение государственно-служебного иммунитета государственных служащих,

охрану от социальных рисков и социальных конфликтов в процессе государственной службы, а также систему государственного обеспечения и обслуживания служащих и членов их семей после оставления службы в силу государственных обязательств.

Достойный уровень обеспечения социально-правовых гарантий и социальной защиты государственных служащих выступает важным фактором в антикоррупционной политике, направленной на укрепление доверия гражданского общества в отношении государства.

Стоит поддержать ученых, полагающих, что «регламентация вопросов предоставления единовременных социальных выплат для приобретения жилья должна быть закреплена на уровне закона, а не на подзаконном уровне, как происходит в отношении государственных гражданских служащих» [4].

Примечательно, что с принятием законов о социальных гарантиях сотрудников органов внутренних дел и иных органов исполнительной власти наметилась позитивная тенденция перехода с подзаконного уровня регулирования социальной защиты государственных служащих на уровень федерального законодательства. Сам факт принятия соответствующих законов позволяет говорить о том, что законодатель понимает высокую значимость вопросов социальной защиты государственных служащих [1].

Указанный закон имеет комплексный характер и может рассматриваться как правовая основа социальной защиты сотрудников органов внутренних дел, поскольку предметом его регулирования выступают различные формы социальной защиты: денежное довольствие, социальные выплаты, медицинское обслуживание сотрудников органов внутренних дел, социальные гарантии членам их семей. Вместе с тем рассматриваемый нормативный акт не лишен недостатков и требует дальнейшего совершенствования. Его нормы во многом отличаются бланкетностью. В тексте Закона содержится более пятидесяти ссылок на законодательство Российской Федерации, а также постановления Правительства РФ. Таким образом, реализация практического потенциала нормативного акта ориентирована на дополнительное, подзаконное правовое регулирование. Достижение концептуально намеченного замысла предполагает разработку ряда постановлений Правительства РФ, направленных на повышение уровня гарантий социальной защиты государственных служащих. Это, в свою очередь, затрудняет практическое применение Закона.

Представляется, что исследования правового статуса гражданского служащего должны основываться на его характеристике с учетом всех составляющих правового статуса. Соответствующие результаты таких исследований должны способствовать совершенствованию правового регулирования статуса гражданского служащего.

Список литературы

1. Федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4595.
2. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2004. № 31. Ст. 3215.
3. *Иванников И.А.* Толковый словарь по теории права. Серия «Словарь». Ростов н/Д: Феникс, 2005.
4. *Иванова О.А., Телегин А.С.* Единовременная социальная выплата для приобретения жилого помещения государственным служащим: анализ практики применения законодательства // Вестник Пермского университета. Юридические науки, 2014. № 3. С. 59-72.
5. *Комахин Б.Н.* К вопросу о процедурах прохождения государственной гражданской службы в контексте модернизации государственного управления // Административное и муниципальное право, 2012. № 9. С. 25-32.
6. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. Издательство: Дело, 2013.
7. *Ромашов Р.А.* Теория государства и права. СПб.: Питер, 2006.