

УДК 342:35.08

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОЛИТИЧЕСКИЕ УСТАНОВКИ И ПРАВОВЫЕ КРИТЕРИИ

Н.М. Антонова

Тверской государственный университет

Рассматриваются конституционные основы института публичной службы в Российской Федерации, современные пути ее конституционной модернизации и формы законодательного регулирования. Публичная служба представляется как сложное многоплановое явление и конституционно-правовая категория, требующая к себе комплексного научного подхода, и выступает необходимым средством реализации государственной власти и осуществления ее конституционных функций.

Ключевые слова: *публичная служба, государственная служба, муниципальная служба, публичный (государственный, муниципальный) служащий.*

Современный этап формирования публичной службы характеризуется усилением внимания к вопросам обеспечения ее эффективности, взаимосвязи разных видов публичной службы, гарантирования статуса публичного служащего. Рассматривая проблемы правового регулирования публичной службы, следует отметить исторически беспрецедентное содержание ее института и качественно новое содержание предпосланных задач. Однако реальное состояние публичной службы не отвечает запросам государства и российского гражданского общества, не вполне соответствует основам Конституции Российской Федерации, в которой права и свободы человека и гражданина объявлены высшей ценностью, а их защита составляет основную цель и смысл деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Практическая задача совершенствования публичной службы в системе организации и функционирования публичной власти в Российской Федерации должна решаться на основе научно-обоснованных, конституционно-взвешенных заключений, рекомендаций и выводов. Только при этом условии действительно станет возможной конституционно достоверная модернизация института публичной службы, получит необходимое обновление механизм правового регулирования отношений, складывающихся в сфере государственной и муниципальной службы, повысится уровень соответствия практики публично-властного служения требованиям и

задачам демократического правового и социального государства (ст. 1 и 7 Конституции РФ).

Законодательная база публичной службы в Российской Федерации постоянно развивается, причём вектор ее развития решающим образом соотнесен с концептом конституционализации как конституционной модернизации российской государственности¹. При этом местное самоуправление с позиций конституционного правопонимания выступает как особый уровень и институт публичной власти, что предопределяет обоснованность целостного государственно-муниципального видения публичной службы, ее научного восприятия и анализа с учетом решений и правовых позиций Конституционного Суда РФ².

В 2009 г. Указом Президента РФ № 261³ была утверждена Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)». Программой определены такие цели и задачи, как обеспечение взаимосвязи видов государственной службы, а также государственной и муниципальной службы; разработка и введение антикоррупционных стандартов в виде установления для государственной и муниципальной службы единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции; создание системы контроля деятельности служащих со стороны институтов гражданского общества. Названные цели и задачи программы реформирования системы государственной службы убедительно свидетельствуют о том, что государственная и муниципальная служба официально рассматриваются в России в определенном единстве и взаимосвязи.

Публичная служба как политико-правовой институт, конституционно утвержденный и продолжающий развиваться в современной России, представляет собой многоплановое, неоднозначное явление, нуждающееся в комплексном всестороннем исследовании и определении тех основных признаков, которые выявляют его сущность. Сложность в определении понятия «публичная служба» связана с тем, что данное явление не существует в некоем вакууме, оно взаимосвязано с иными правовыми институтами и процессами, осуществляемыми в государстве.

Значительной научной проблемой является сама модель российской публичной службы, когда государственная и

¹ См., например: Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 294–303 и др.

² См.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России // М., 2008. С. 60–67.

³ СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.

муниципальная служба разделены специальными законодательными актами. В рамках российской конституционной модели местного самоуправления органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ). Тем не менее, публично-правовой характер муниципальной службы не вызывает сомнений. В современных исследованиях сущностным признаком, объединяющим правовое положение государственных и муниципальных служащих, называется форма публичной власти, обеспечивающая единство властных полномочий соответствующих органов. Использование собирательной категории «публичная служба» объясняется также наличием общих определенных функций по участию в управлении делами публичной власти; наделением лица публичной службы однородно определенным статусом; наличием особых условий допуска к службе; наличием условий и порядка прохождения публичной службы, ее прекращения.

Между тем современное российское законодательство о муниципальной службе свидетельствует о том, что законодатель сознательно избегает унификации правового регулирования государственной и муниципальной службы. В частности, муниципальные служебные отношения в настоящее время регулируются трудовым законодательством лишь с небольшими особенностями, установленными Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁴ (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ), тогда как в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ)⁵ заложен противоположный принцип – нормы трудового права регулируют служебные отношения только в том случае, если они не урегулированы федеральным законодательством о государственной гражданской службе. И это не единственное обстоятельство, свидетельствующее о том, что принцип взаимосвязи государственной и муниципальной службы в настоящее время не имеет достаточной правовой основы реализации.

Государственная и муниципальная службы являются подсистемами общей публичной системы управления политическими, социальными и экономическими процессами. Их общность вытекает из содержания понятия «публичная власть», и в силу этого проблема обеспечения их взаимосвязи требует научного анализа.

⁴ СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

⁵ Ведомости РФ. 1993. № 17. Ст. 594; СЗ РФ. 1994. № 16.

Исследование публичной службы и статуса публичных служащих сопряжено с существованием разнообразных подходов к определению публичной службы, что объясняется, в частности, тем, что она стала предметом изучения разных наук, при этом существенно различаются подходы к публичной службе как к социальному институту и как к правовому институту. Наша задача состояла в том, чтобы, рассматривая публичную службу не просто как правовой, а конституционно-правовой институт, исследовать ее как форму (нормативно определенное «пространство») и конституционно установленную возможность участия каждого гражданина в управлении делами государства. Такая служебная самореализация должна осуществляться посредством профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. Повышение престижности и эффективности публичной службы, профессионализма и ответственности публичных служащих и на этом основании существенное улучшение оказываемых населению государственных и муниципальных услуг – одна из первостепенных задач государства.

Конституционное положение о приоритете прав и свобод человека и гражданина имеет особое значение в регулировании публичной службы и определении статуса публичного служащего, поскольку уяснение конкретных возможностей пользования им неуклонно отсылает к базовым конституционным положениям (основам) и принципам. Так, Конституция РФ провозглашает права и свободы человека и гражданина в качестве высшей ценности; устанавливает основы государственного устройства; определяет основы местного самоуправления, основы статуса и полномочия органов власти и высших должностных лиц государства; закрепляет правила разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, принципы взаимоотношений публичной власти и гражданского общества.

Последовательное, адекватное, научно осмысленное воплощение названных конституционных положений в законодательстве о публичной службе является условием укрепления и развития соответствующего института как средства реализации функций государства на основе приоритета прав и свобод человека и гражданина. Равным образом участие личности в управлении делами государства (публичной власти) посредством реализации своего права поступления на государственную или муниципальную службу и его осуществления на должностях государственной и муниципальной службы должно иметь правовую основу как практики гражданской самореализации, ориентированной на конституционные принципы гражданского общества в Российской Федерации.

В настоящее время приоритетной представляется разработка научно обоснованной унифицированной системы элементов конституционно-правового статуса публичных служащих, поскольку именно такая система образует фундамент, необходимый для формирования и систематизации законодательства, регулирующего отношения публичной службы, обеспечивающего возможности успешного решения стоящих перед институтом публичной службы задач.

В связи с этим следует обратить внимание на то, что сущностная однородность, функциональная взаимосвязь и единое конституционное назначение государственной и муниципальной службы позволяют определить конституционно-правовой институт публичной службы как совокупность конституционно выверенных юридических принципов, норм и положений, определяющих статус государственного и муниципального служащего, место и роль таких лиц в системе властной структуры государства, регулирующих их профессиональную деятельность, а также порядок поступления, продвижения по службе и ее прекращение. Данный институт включает в себя две группы норм (правоположений): нормы, определяющие статус государственных и муниципальных служащих, и нормы, направленные на организацию государственной и муниципальной службы (регулирующие порядок поступления и прекращения государственной и муниципальной службы). Этот институт формируется из совокупности норм, закрепленных на федеральном уровне, уровне субъектов федерации и муниципальных образований в соответствии с общими и основополагающими конституционными установками, требованиями, целями и ценностями публичной службы, функционально соотносенными с единой конституционной обязанностью российского государства (ст. 2 Конституции РФ).

Публичная служба как конституционно правовая категория должна рассматриваться в трех значениях: как форма участия гражданина в управлении делами государства (в широком смысле) посредством пользования своим конституционным правом (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ); как форма реализация свободы труда (ч. 1 ст. 37 Конституции); как институциональное средство надлежащего обеспечения (гарантирования) конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Российской Федерации, включая самих публичных служащих.

В заключение следует сказать, что публичная служба – как средство, необходимое для реализации государственной (публичной) власти и осуществления ее конституционных функций, – должна быть нацелена прежде всего на деятельное организационно-техническое содействие представляющим публичную власть органам и

должностным лицам в решении их общей конституционной задачи: гарантирующем обеспечении каждому человеку и гражданину возможностей пользования его основными правами и свободами как высшей конституционной ценностью. При этом можно говорить о двух аспектах, в которых проявляется данное назначение публичной службы. Во-первых, ввиду специфики названной деятельности каждый публичный служащий получает специфическую возможность гражданской самореализации в аспектах одновременного (нераздельного) пользования конституционным правом на участие в делах государства и конституционной свободой труда. Во-вторых, в силу базового положения ст. 2 Конституции РФ деятельность каждого публичного служащего должна быть подчинена цели обеспечения прав и свобод личности, а при разрешении коллизий и спорных вопросов, связанных с практикой публичной службы, приоритет всегда должен отдаваться правам и законным интересам лица, обратившегося за содействием к публичному служащему.

Список литературы

1. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008.
2. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011.
3. О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005) (с изменениями и дополнениями): Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1136 // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 4664.
4. О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон. № 25-ФЗ: от 2 марта 2007 г. // СЗ РФ 2007. № 10. Ст. 1152.
5. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон. № 154-ФЗ: от 27 июля 2004 г. // Ведомости РФ. 1993. № 17. Ст. 594; СЗ РФ. 1994. № 16.

**CONSTITUTIONALIZATION OF THE LEGISLATION ON PUBLIC
SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION: POLITICAL
INSTALLATIONS AND LEGAL CRITERIA**

N.M. Antonova

Tver State University

In article the constitutional bases of institute of public service in the Russian Federation, modern ways of its constitutional modernization and a form of legislative regulation are considered. The public service is represented as the difficult multiplane phenomenon and the constitutional and legal category demanding to a comprehensive scientific approach, and acts as a necessary implementer of the government and implementation of its constitutional functions.

Keywords: *public service, public service, municipal service, public (state, municipal) employee.*

Об авторе:

АНТОНОВА Наталья Михайловна – аспирант кафедры теории права Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33); e-mail: jurfaktver_nauka@mail.ru.