

УДК 34

## Государственная гражданская служба как публично-правовой институт и вид профессиональной деятельности

**Тихомирова Ольга Александровна**

Аспирант,  
Среднерусский институт управления (филиал),  
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,  
302028, Российская Федерация, Орел, бульвар Победы, 5-а;  
e-mail: tixomirovasovet19@yandex.ru

### Аннотация

В статье рассматривается государственная гражданская служба как публично-правовой институт. Особое внимание автор уделяет исследованию государственной гражданской службы как виду профессиональной деятельности. На основании исследования теоретико-правовых задач, нуждающихся в осмыслении автор делает выводы о том, что государственная гражданская служба характеризуется единством правовых и организационных основ, стабильностью, иерархичностью структуры, профессионализмом и компетентностью кадров, определенной классификацией должностей, системностью как необходимым требованием ее эффективного функционирования. Государственная служба как социальный институт является соединительным мостом между государством и обществом. Это, с одной стороны, предъявляет повышенные требования к государственным служащим, с другой – создает широкие возможности для реализации их творческого потенциала, способностей, профессиональной компетенции, что возможно на основе постоянного пополнения знаний о природе управления, способах обеспечения его эффективности.

### Для цитирования в научных исследованиях

Тихомирова О.А. Государственная гражданская служба как публично-правовой институт и вид профессиональной деятельности // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 3А. С. 171-176.

### Ключевые слова

Государственная служба, система государственной службы, государственная гражданская служба, право, профессия.

## Введение

Формирование в нашей стране гражданского общества, становление демократического правового государства, создание результативной социально-экономической политики, обуславливает построение в России эффективной системы органов государственной власти и управления, а также отвечающей современным требованиям системы государственной гражданской службы.

## Основная часть

Следует отметить, что в научном сообществе до настоящего времени не сложилось единого подхода к пониманию государственной службы. Как отмечают Е.Н. Ключко и Р.Е. Кравцова государственная служба стоит в одном ряду с такими институтами как государство, аппарат государственного управления. При этом государственная служба связана с ними и может реализовываться, только через взаимное влияние на них.

Интерес представляет и точка зрения А.А. Гришковца, который постулирует, что государственная служба – это с одной стороны утилитарное, а с другой стороны участие граждан в реализации функций государства на профессиональной основе в органах государственной власти.

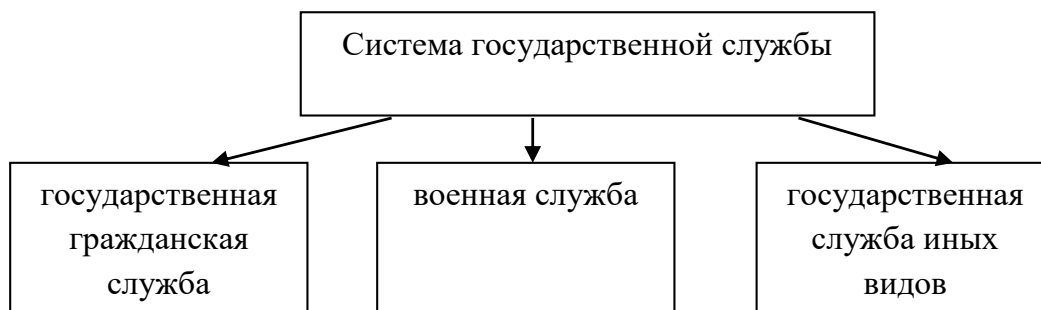
Легальная дефиниция «государственная служба» закреплена в ст. 1 Федерального закона от 27 мая 2003 года «О системе государственной службы Российской Федерации», установившей, что государственная служба Российской Федерации – это профессиональная деятельность граждан Российской Федерации по реализации, установленных Конституцией Российской Федерации полномочий федерации и ее субъектов, а также органов государственной власти Российской; лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности ее субъектов.

Принципиально важным, по нашему мнению, при формировании системного подхода раскрывающего сущность государственной службы является то, что государственная служба представляет собой комплексный – публично-правовой, социально-организационный – институт по обеспечению выполнения государственными служащими функций государства, а также деятельности органов государственной власти, их аппаратов, иных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Целостную систему государственной службы образуют различные виды федеральной государственной службы и государственная служба субъектов Российской Федерации.

В представленном определении, даже с учетом его лаконичность ясно прослеживаются два компонента. Во-первых, государственная служба представляет собой «профессиональную деятельность», что предопределяет государственную службу как профессию для государственных служащих, а, следовательно, предъявляет требования к необходимой подготовке, получения соответствующего профессионального образования. Таким образом, профессионализацию государственной службы следует рассматривать как «систематическую узконаправленную подготовку к освоению профессии и как процесс овладения профессией посредством выполнения профессиональных обязанностей при реализации трудовой деятельности и совершенствование профессиональных компетенций и получения опыта руководящей деятельности» [Шкатулла, 2015].

Во-вторых, указанное выше определение свидетельствует об «обеспечении реализации компетенций органов государственной власти». Следовательно, можно констатировать, что профессиональная деятельность служащих органам государственной власти направлена на реализацию возложенных на них полномочий.

Следует отметить, что Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» установил следующую систему государственной службы.



**Рисунок 1 – Система государственной службы**

В настоящее время государственная гражданская служба организационно и юридически выделена в самостоятельный вид государственной службы, осуществляемый в органах государственной власти и управления, без которой не представляется, возможно, не только эффективное функционирование, но и само существование государства и общества. Ряд, вопросов, напрямую взаимосвязанных с организацией и функционированием гражданской службы, а также реализацию системного руководства ею подразумевает выделение двух взаимообусловленной совокупности компетенций. Во-первых, это нормативная правовая регламентация государственной гражданской службы. Во-вторых, в рамках управления персоналом органов государственной власти необходимо кадровое обеспечение высококвалифицированными специалистами.

Понятие «государственная гражданская служба» закреплена в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и понимается как «вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации (далее также - должности гражданской службы) 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».

Государственная гражданская служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>.

Государственная гражданская служба субъектов Российской Федерации рассматривается следующим образом: «профессиональная служебная деятельность граждан на должностях

<sup>1</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // СЗ РФ. - 02.08.2004. - № 31. - Ст. 3215.

государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий субъекта РФ, а также полномочий государственных органов субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности этого субъекта Федерации» [Липатова, 2018].

Объединяющим для указанных уровней государственной гражданской службы является то, что оба этих уровня рассматриваются как профессиональная служебная деятельность, обеспечивающая надлежащую реализацию компетенций должностных лиц и государственных структур. Следует отметить, что на федеральном уровне государственная служба на профессиональной основе направлена на реализацию компетенций власти на уровне Российской Федерации, а на региональном уровне на реализацию полномочий государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» установлено, что правовое регулирование государственной гражданской службы федерального уровня и уровня субъекта федерации находятся соответственно в ведении Российской Федерации и совместном ведении федерации и ее субъекта. Организация федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится соответственно в ведении федерации или ее субъекта.

На основании высказанного можно сделать вывод о том, что комплексная система государственной службы Российской Федерации, выстроена основываясь на определенных принципах и механизмах, выступает как особая публично-правовая, организационная и социальная система, которая призвана обеспечивать эффективное выполнение полномочий органами государственной власти и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, задач и функций Российской Федерации, а так же и ее субъектов.

Следовательно, система государственной гражданской службы – это совокупность всех ее видов и уровней, имеющих единые организационно-правовые основы, различающиеся по компетентностной направленности осуществления профессиональной деятельности государственных гражданских служащих.

В настоящее время в Российской Федерации особенности государственной гражданской службы заключаются в следующем: «она представляет собой практическое и профессиональное участие граждан в реализации целей и функций государства посредством обеспечения выполнения полномочий федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации, а также полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» [Гришковец, 2017, 201].

Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что государственная гражданская служба – это высококвалифицированная обеспечительная деятельность в органах государственной власти, главными субъектами которой выступают государственные гражданские служащие. Тем, не менее, необходимо подчеркнуть, что в структуре государственных органов обозначены должности, на которых гражданские служащие непосредственно принимают участие в исполнении полномочий этих органов. Проанализировав, изложенные выше подходы к пониманию государственной гражданской службы, каждое из которых, несомненно, имеет значимую смысловую нагрузку, можно выявить ее основные характерные отличия от других видов профессиональной деятельности.

Так, государственная гражданская служба:

- представляет собой элемент механизма государственного управления (реализует его полномочия);
- государственный гражданский служащий – это гражданин Российской Федерации, который представляет интересы, как государства, так и институтов гражданского общества;
- государственные гражданские служащие наделены особым правовым статусом;
- на государственного гражданского служащего в связи с поступлением на службу и ее прохождением законодателем наложены ограничения и запреты;
- государственная гражданская служба имеет строгую субординацию.

С учетом вышеизложенного представляется методологически верным утверждать, что государственная гражданская служба представляет особый вид профессиональной деятельности. В свою очередь законодатель создает нормативные правовые акты, регламентирующие формирование ее системы, правовой статус и полномочия ее субъектов.

### **Заключение**

Таким образом, государственная гражданская служба – представляет собой единство, прежде всего, двух составляющих – это система правовых и организационных структур (институтов), отношений, и общности людей, специально подготовленных, профессионально занятых в государственном аппарате, обеспечивающих исполнение полномочий государственных органов. Эти составляющие взаимно дополняют, взаимосвязаны, и обогащают друг друга.

Государственная служба как социальный институт является соединительным мостом между государством и обществом. Это, с одной стороны, предъявляет повышенные требования к государственным служащим, с другой – создает широкие возможности для реализации их творческого потенциала, способностей, профессиональной компетенции, что возможно на основе постоянного пополнения знаний о природе управления, способах обеспечения его эффективности.

### **Библиография**

1. Гришкoveц А.А. Государственная гражданская служба. М.: Дело и сервис, 2017. 965 с.
2. Липатова Э.Г. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации». М.: ТЕИС, 2018. URL: <https://www.lawmix.ru/commlaw/1365>
3. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019).
4. Шкатулла В.И. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации». М.: Экзамен, 2015. 576 с.

### **Public civil service as a public law institution and type of professional activity**

**Ol'ga A. Tikhomirova**

Postgraduate,  
Central Russian Institute of Management (branch),  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
3020286, 5-a, Pobedy boulevard, Orel, Russian Federation;  
e-mail: tixomirovasovet19@yandex.ru

**Abstract**

The article deals with the state civil service as a public law institution. The author pays special attention to the study of the civil service as a type of professional activity. Based on a study of theoretical and legal tasks that need to be understood, the author concludes that the civil service is characterized by a unity of legal and organizational foundations, stability, hierarchy of structure, professionalism and competence of staff, a certain classification of positions, systemic as a necessary requirement of its effective functioning. Public civil service is a unity, first of all, of two components; it is a system of legal and organizational structures (institutions), relations, and community of people specially trained, professionally employed in the state apparatus, ensuring the execution of powers of state bodies. These components are mutually complementary, interrelated, and enrich each other. Public service as a social institution is a connecting bridge between the state and society. On the one hand, it places increased demands on public servants, on the other it creates ample opportunities to realize their creative potential, abilities, professional competence, which is possible on the basis of constant replenishment of knowledge about the nature of management, ways to ensure its effectiveness.

**For citation**

Tikhomirova O.A. (2019) Gosudarstvennaya grazhdanskaya sluzhba kak publichno-pravovoi institut i vid professional'noi deyatel'nosti [Public civil service as a public law institution and type of professional activity]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (3A), pp. 171-176.

**Keywords**

Public service, public service system, public civil service, law, profession.

**References**

1. Grishkovets A.A. (2017) *Gosudarstvennaya grazhdanskaya sluzhba* [State civil service]. Moscow: Delo i servis Publ.
2. Lipatova E.G. (2018) *Kommentarii k Federal'nomu zakonu «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii»* [Commentary on the Federal Law “On the State Civil Service of the Russian Federation”]. Moscow: TEIS Publ. Available at: <https://www.lawmix.ru/commlaw/1365> [Accessed 12/12/2018]
3. *O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii: federal'nyi zakon ot 27.07.2004 № 79-FZ (red. ot 11.12.2018) (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.01.2019)* [On the state civil service of the Russian Federation: Federal Law of 07/07/2004 No. 79-ФЗ (as amended on 11/12/2018) (as amended and added, entered into force on 01/01/2019)].
4. Shkatulla V.I. (2015) *Kommentarii k Federal'nomu zakonu «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii»* [Commentary on the Federal Law “On the State Civil Service of the Russian Federation”]. Moscow: Ekzamen Publ.