

# ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

## Понятие и административно-правовая природа государственной службы Российской Федерации

**Р.В. НАГОРНЫХ** – директор Северо-Западного института (филиала) Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент

Статья посвящена проблеме определения содержания государственной службы как формы внешнего выражения деятельности государства, организационно-правовой системы, внутриорганизационной деятельности в сфере кадрового обеспечения государственных органов, а также особой подсистемы административно-правового регулирования, подотрасли административного права.

Автор приходит к выводу о том, что государственная служба представляет собой сложное административно-правовое явление, связанное с профессиональной деятельностью граждан по выполнению функций государства в определенной сфере государственного управления, обладающее организационной структурой и системой правового регулирования отношений в рассматриваемой сфере, а также связанное с осуществлением внутриорганизационной деятельности в области кадрового обеспечения функционирования государственных органов.

**Ключевые слова:** государственная служба; административно-правовое регулирование; административно-правовой институт; кадровое обеспечение.

## Concept and administrative and legal nature of the public service of the Russian Federation

**R.V. NAGORNIKH** – Head of the North-West Institute (branch) of the O.E. Kutafin Moscow state juridical University (MSAL), PhD in Law, Associate Professor

The article deals with the determination of the public service as a form of external expression of the state activity, organizational and legal system, corporate activity in the field of government agencies staffing and a special subsystem of administrative and legal regulation – a subsector of administrative law.

The author concludes, the public service is a complex administrative and legal phenomenon that is related to the professional activity of citizens to implement functions of the state in a particular area of public administration, has an organizational structure and a system of legal regulation of relations in this sphere and associated with the implementation of corporate activity in staffing of functioning of state organs.

**Key words:** public service; administrative and legal regulation; administrative and legal institution; staffing.

Исследование государственной службы обусловлено ее системной природой. Системный подход позволяет выявить основные сущностные характеристики государ-

ственной службы и тем самым определить теоретическую основу для изучения особенностей отдельных ее разновидностей, обосновать их концептуальные основы, от-

вечающие современным требованиям государственно-правового строительства.

Как известно, слово «служба» имеет много значений. В одном случае служба рассматривается как работа, занятие, должность служащего, место работы либо само пребывание на ней, в другом случае – как исполнение обязанностей, долга, в третьем – как отрасль производства или учреждение, организация, ведающие какой-либо специальной областью работы, в четвертом – как вид религиозной деятельности, религиозный обряд и т.д.

Различно также значение понятия «служба» и как специального юридического термина. Служба рассматривается и как особый вид деятельности граждан по выполнению обязанностей от имени государственных, муниципальных, коммерческих органов, учреждений либо организаций (государственная, муниципальная, коммерческая служба), и как орган, учреждение либо их система (ФСБ России, ФСКН России, ФСИН России и др.), и как особый вид организационно-правового регулирования отношений гражданина и организации при осуществлении им служебных обязанностей.

Указанное обстоятельство обуславливает необходимость уточнения данного термина. Под службой мы понимаем, прежде всего, вид деятельности граждан по выполнению ими полномочий от имени и по поручению организаций, предприятий, учреждений, а также систему правового регулирования и организации этой деятельности.

Государственная служба имеет сложную юридическую природу, что объясняет наличие различных точек зрения по вопросу о ее толковании. В ряде случаев государственная служба определяется как осуществление государственной функции управления и практическая деятельность всех лиц, получающих заработную плату из государственного бюджета и занимающих постоянно или временно должности в аппарате государственных органов, включая органы законодательной, исполнительной и судебной власти, прокуратуры, контрольно-надзорных органов<sup>1</sup>, а чаще всего отождествляется с профессиональной деятельностью по обеспечению исполнения полномочий государственных органов<sup>2</sup>.

Классическим в научной литературе стало определение государственной службы, данное В.М. Манохиным. По его мнению, «государственная служба представляет собой одну из сторон деятельности государства по организации и правовому регули-

рованию личного состава государственных органов и других государственных организаций, а также саму деятельность этого личного состава – государственных служащих – по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства»<sup>3</sup>. Методологически верной, как нам представляется, является и позиция Г.В. Атаманчука, который рассматривает государственную службу как явление, охватывающее, характеризующее и определяющее практическое осуществление должностных функций, обязанностей и прав в государственном аппарате<sup>4</sup>.

В целом государственная служба является разновидностью публичной службы, то есть службы в органах публичной администрации. В связи с этим, по нашему мнению, ее возможно рассматривать в следующих смысловых значениях:

– во-первых, как особую деятельность граждан по реализации функций государственных органов в пределах предоставленных им полномочий (профессиональную деятельность). Собственно говоря, именно благодаря деятельности граждан по реализации функций государственных органов осуществляется позитивация (внешнее выражение) функционирования государства. Государственная служба в данном случае представляет собой форму существования самого государства и проявляется в различных аспектах государственной деятельности. При этом публично-правовой (по сути, административно-правовой) статус государственных органов предопределяет наличие соответствующего административно-правового статуса и у государственных служащих;

– во-вторых, как организационную систему государства, наделенную компетенцией и властными полномочиями, необходимыми для достижения целей, решения задач и выполнения функций государства. Деятельность граждан, находящихся на государственной службе (государственных служащих), по реализации функций государства вызывает потребность в наличии соответствующей организационной системы построения и административно-правового описания иерархии должностей, обеспечивающей выполнение внешних государственных функций и функций в сфере внутриорганизационной деятельности государственных органов;

– в-третьих, как вид внутриорганизационной деятельности, связанной с формированием кадрового состава, реализацией

целей, задач и принципов государственной кадровой политики. Выполнение внешних и внутренних функций обуславливает необходимость организационно-правового регулирования деятельности в области кадрового обеспечения государственной службы, то есть повседневного практического решения вопросов отбора, расстановки, выдвижения, перемещения и высвобождения государственных служащих, их обучения и воспитания, социальной защиты и т.д.;

– в-четвертых, как подотрасль административного права, включающую административно-правовые нормы и иные правовые средства, обеспечивающие самостоятельное регулятивное воздействие на общественные отношения в сфере государственной службы. Иначе говоря, государственная служба обеспечивается самостоятельной подсистемой административно-правового регулирования. В связи с этим именно административно-правовое регулирование государственной правоохранительной службы и является предметом нашего исследования.

Таким образом, государственная служба представляет собой сложное административно-правовое явление, связанное с профессиональной деятельностью граждан по выполнению функций государства в определенной сфере государственного управления, обладающее организационной структурой и системой правового регулирования отношений в рассматриваемой сфере, а также связанное с осуществлени-

ем внутриорганизационной деятельности в области кадрового обеспечения функционирования государственных органов. При этом государственная служба во всех своих смыслах может рассматриваться именно как административно-правовое явление, поскольку:

а) является основной формой внешнего выражения деятельности государства, связанной с реализацией его основных целей, задач и функций;

б) обладает признаками организационной подсистемы государства, то есть имеет внутреннюю структуру, иерархическое построение составляющих ее элементов, характеризуется управляемостью и наличием главной цели, обладает внутренними и внешними связями и другими системообразующими свойствами и признаками;

в) выполняет функцию кадрового обеспечения государственных органов, то есть реализации целей, задач и принципов кадровой политики в различных сферах функционирования государства; отбора, расстановки, выдвижения, перемещения и высвобождения служащих, их обучения и воспитания, социальной защиты служащих и их семей;

г) является подотраслью административного права (служебным правом), содержащей административно-правовые нормы и иные правовые средства, обеспечивающие самостоятельное регулятивное воздействие на общественные отношения в сфере обеспечения функционирования государственных органов.

## ■ ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. М., 2002. Т. 1: История. Наука, предмет. Нормы. Субъекты. С. 618.

<sup>2</sup> См.: Административное право: Учеб. / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. С. 200.

<sup>3</sup> Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 116.

<sup>4</sup> См.: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: Моногр. М., 2008. С. 75.

<sup>1</sup> Sm.: Starilov Ju.N. Kurs obshhego administrativnogo prava: V 3 t. M., 2002. T. 1: Istorija. Nauka, predmet. Normy. Sub#ekty. S. 618.

<sup>2</sup> Sm.: Administrativnoe pravo: Ucheb. / Pod red. Ju.M. Kozlova, L.L. Popova. M., 1999. S. 200.

<sup>3</sup> Manohin V.M. Sluzhba i sluzhashhij v Rossijskoj Federacii: pravovoe regulirovanie. M., 1997. S. 116.

<sup>4</sup> Sm.: Atamanchuk G.V. Sushhnost' gosudarstvennoj sluzhby: istorija, teorija, zakon, praktika: Monogr. M., 2008. S. 75.