

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

Высоцкий Павел Павлович, студент Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Коновалова Ульяна Дмитриевна, студентка Высшей школы государственного аудита Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

В статье рассматриваются теоретические положения, касающиеся государственной службы, нормативно-правовая база данного социального лифта, а также управление государственной службой в отдельных сферах общества.

Ключевые слова: государственная служба, правовое регулирование государственной службы, система государственной службы, управление государственной службой.

### **PUBLIC SERVICE: THEORETICAL AND LEGISLATIVE PROVISIONS**

Vysotsky Pavel Pavlovich, student of the Faculty of Law, Lomonosov Moscow State University;

Konovalova Uliana Dmitrievna, student of the School of State Audit, Lomonosov Moscow State University;

The article examines the theoretical provisions concerning the public service, the regulatory framework of this social lift, as well as the management of the public service in certain areas of society.

Keywords: public service, legal regulation of public service, public service system, public service management.

При обсуждении системы управления государственной службой первым делом стоит упомянуть Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. 02.07.2021) "О системе государственной службы Российской

Федерации" [3], а именно статью 16, названную «Управление государственной службой». Данная статья формализует семь целей создания системы управления государственной службой на двух уровнях власти (федеральный уровень и уровень субъектов РФ).

Далее стоит обозначить некоторые принципы, служащие основой для управления государственной службой:

1. принцип законности;
2. принцип гласности;
3. принцип подчиненности;
4. принцип стабильности государственной службы;
5. принцип единства основных требований.

Действующее законодательство предполагает отнесение вопросов по управлению государственной службой к ведению Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров.

Административно-правовая организация управления - закрепленная нормами административного права система субъектов, призванных осуществлять управление, статус данных субъектов, в том числе взаимоотношения этих субъектов как извне, так и внутри данной системы [13, с. 14].

Правовая сущность организации управления включает элементы:

1. государственного управления,
2. негосударственного управления.

Она несет в себе цель создания условий, которые будут наиболее благоприятными для действенного функционирования исполнительной власти, соответствующего интересам отдельных граждан, общества, государства.

По содержанию нормативно-правовые актов возможно выделить следующую классификацию:

1. общие правовые акты;
2. специализированные (профильные).

Общие правовые акты закрепляют нормы, обращенные на вопросы организации управления, которые не содержат отраслевой специфики, иначе говоря, выступают в роли межотраслевых, примером чего может служить антимонопольное законодательство. Специализированные правовые акты содержат более детальную регламентацию организации системы управления профильными отраслями и сферами деятельности.

По характеру влияния выделяются следующие документы:

1. Правовые акты, косвенно влияющие на организацию системы управления;
2. Правовые акты, непосредственно регулирующие те или иные его вопросы.

Разрешение вопросов, сочетающих в себе интересы субъектов РФ и органов местного самоуправления, предварительно обсуждается и согласовывается с данными субъектами. Отсутствие органа, обладающего всем комплексом полномочий по вопросам административной организации управления, порождает неизбежность взаимодействия между всеми органами, причастными к решению определенных вопросов.

Далее стоит отметить формы связи между субъектами управления различных отраслях:

1. Общее подчинение;
2. Непосредственное подчинение;
3. Прямое подчинение;
4. Оперативное подчинение;
5. Двойное подчинение;
6. Соподчинение [13, с.18-20].

Действующее законодательство предполагает создание центральным аппаратом федеральных министерств департаментов по основным направлениям, в то время как федеральные службы и федеральные агентства создают управления, куда включаются отделы. Количественный максимум департаментов и управлений в большинстве случаев определяется

Президентом РФ или Правительством РФ, что зависит от непосредственной подведомственности федеральных органов исполнительной власти.

Прежде чем перейти к практической части статьи, хотелось бы обратить внимание на некоторые проблемы, касающиеся управления государственной службой:

1. Различный объем финансирования на федеральном и региональном уровнях, что определяет совершенно разный уровень реализации управления на данных уровнях;
2. Дисбаланс законодательства в случаях, когда оно охватывает и уровень местного самоуправления, формально независимого института;
3. Проблема назначения испытательного срока;
4. Проблема прекращения служебного контракта государственного служащего по достижении предельного возраста (в части пролонгации контракта сверх предельного возраста);
5. Проблема соответствия практики пенсионного обеспечения законодательству.

Для более полной характеристики рассматриваемого вопроса необходимо рассмотреть не только теоретические положения, описанные выше, но и организация управления в различных сферах общества Российской Федерации на практике. В настоящее время Российская Федерация обладает достаточно обширным государственным аппаратом, что позволит обратить внимание на различные сферы деятельности.

Далее - управление в сфере промышленности. На федеральном уровне действует система органов исполнительной власти, в задачи которых входят нормативно-правовое регулирование, координация, оказание государственных услуг, контроль и надзор в рассматриваемой сфере. Ведущую роль в данной системе играет Министерство промышленности и торговли РФ, осуществляющее свою деятельность на основе Положения, установленного Постановлением Правительства РФ в 2008 году [6].

Структурные подразделения обсуждаемого Министерства существуют в виде департаментов, олицетворяющих основные направления деятельности данного органа, составной частью которых являются отделы.

Торговые представительства РФ в иностранных государствах представляют заграничный аппарат Министерства.

Ещё одним важным органом является Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Госстандарт), функционирующее на основании постановления [9], законодательно закрепившего основы деятельности в виде Положения. Данное агентство возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра промышленности и торговли Российской Федерации. Руководитель несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Агентство функций, имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра промышленности и торговли Российской Федерации, количество которых также регулируется Правительством.

В сфере промышленности осуществляют деятельность различные органы государственного контроля и надзора, ведущую роль среди которых играет Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). Положение о Ростехнадзоре утверждено Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 N 401 [12]. Согласно Положению данная федеральная служба осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере технологического и атомного надзора. В ее функции включается федеральный государственный надзор в сфере промышленной безопасности, безопасности электрических и тепловых установок (кроме бытовых), гидротехнических сооружений на объектах промышленности,

производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения.

Во главе данной службы стоит руководитель, который назначается на должность и освобождается от должности Правительством РФ. Он имеет заместителей, число которых определяется Правительством, которые также назначаются и освобождаются от должности последним.

Обратимся к управлению в сфере энергетики. Ведущую роль в системе органов исполнительной власти, несущих ответственность в данной отрасли, занимает Министерство энергетики Российской Федерации [8].

Обратимся к разделу, связанному с управлением данным министерством. Во главе находится министр, назначаемый и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению председателя Правительства РФ. Имеет заместителей, количественный состав которых, а также назначение и освобождение от должности определяется таким органом, как Правительство РФ.

При обсуждении государственной службы нельзя не обратиться к управлению наукой, являющейся одной из главных составляющих не только социально-культурной сферы, но и всего общества в целом.

В настоящее время науку можно разделить на три основных направления:

1. Наука, сосредоточенная в ВУЗах;
2. Отраслевая;
3. Фундаментальная.

Опорным законодательным актом в данной сфере является соответствующий Федеральный закон [1], определяющий ряд важных положений, в том числе такие, как:

1. Основные принципы осуществления научной деятельности,
2. Компетенция органов государственной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации,
3. Порядок поддержки инноваций в научной сфере.

Перейдем к Министерству просвещения РФ. Данный федеральный орган исполнительной власти осуществляет деятельность в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 2018 года N 884 [4]. Оно ответственно за проведение государственной политики в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения и т.д. Во главе органа находится министр просвещения, несущий персональную ответственность за деятельность министерства в пределах его компетенции, назначаемый Президентом РФ по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

В данной отрасли нельзя обойтись без обсуждения таких субъектов, как Федеральная служба по интеллектуальной собственности и РАН.

Анализ Постановления Правительства РФ 2012 года N 218 [11] позволяет сделать вывод об основных полномочиях Роспатента:

1. Обобщение практики применения законодательства;
2. Осуществление проверки деятельности государственных заказчиков и организаций, являющихся исполнителями государственных заказов;
3. Осуществление аттестации, регистрации патентных поверенных и выдачи им регистрационных свидетельств.

Главой данного ведомства является руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра экономического развития Российской Федерации.

Теперь обратимся к РАН, действующей на основании отдельного федерального закона [2], 4 глава которого формализует основные органы управления: общее собрание, Президиум, президент, региональные отделения, региональные научные центры и представительства.

Немного о Президиуме. Членами данного органа являются президент и вице-президенты Российской академии наук, а также члены президиума

Российской академии наук, избранные общим собранием членом Российской академии наук. При осуществлении деятельности РАН осуществляет информационное взаимодействие с органами государственной власти РФ на всех уровнях, а равно и с гражданами. Органы государственной власти обязаны оказывать поддержку Академии наук в решении её задач.

Обратимся к должности президента РАН. Президент представляет собой единоличный исполнительный орган, избранный на 5 лет из кандидатов, представленных Правительством РФ. Он действует от имени РАН, имеет право созывать общие собрания, назначать руководителей представительств РАН, вносить по согласованию с президиумом на общее собрание устав РАН, а также представлять уставы региональных отделений на утверждение Президиуму.

Стоит обсудить и управление в сфере охраны здоровья граждан. Медико-биологическое агентство (ФМБА) действует на основании Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 11.04.2005 N 206 [10]. Представляя собой федеральный орган исполнительной власти, ФМБА осуществляет множество функций, направленных в том числе на оказание государственных услуг и управление имуществом в сфере здравоохранения, включая государственный контроль за обеспечением безопасности донорской крови и ее компонентов. ФМБА возглавляет руководитель, который, как и его заместители, назначается и освобождается от должности Правительством РФ по представлению Министра здравоохранения Российской Федерации. Он несет персональную ответственность за осуществление функций, возложенных на Агентство.

Медицинские службы, помимо ФМБА, имеют многие министерства и ведомства: ФСБ, Министерство обороны, МВД. Данные медицинские организации осуществляют деятельность в общем правовом режиме, установленном правовыми актами в сфере здравоохранения.

Следующей сферой, управление которой мы обсудим, будет сфера культуры. В данном случае стоит упомянуть о двух органах исполнительной

власти: Ростуризм и Министерство культуры РФ. Федеральное агентство по туризму[5] регулирует пути подачи отчетностей туроператорами, помогает реализовывать приоритетные направления государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации и документы стратегического планирования в данной сфере; формирует и ведет единый реестр туроператоров. Также Ростуризм содействует в сфере профессионального образования по программам подготовки специалистов в сфере туризма, осуществляет информирование туроператоров об угрозах туристам в местах их пребывания.

Министерство культуры Российской Федерации определяет порядок хранения кинолент, посещений музеев и кинотеатров лицами, не достигшими совершеннолетия, охраны объектов культуры народов России, а также порядок установления организациями культуры льгот для отдельных слоев населения и т.д. Возглавляет министерство министр, назначенный Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Законодательной основой деятельности выступает соответствующее Постановление Правительства РФ [7].

Прежде чем переходить к выводам, стоит отметить несколько важных, на наш взгляд, положений. Во-первых, управление государственной службой - весьма сложный и разносторонний процесс, который важно контролировать и направлять в зависимости от совокупности мировых тенденций и перспектив, которые имеются в обществе конкретной страны. Во-вторых, данный вопрос нуждается в доработке с точки зрения избавления от неточностей и противоречий в различных законодательных и подзаконных актах, существующих на данный момент. Эта доработка возможна как внесением поправок в действующее законодательство, так и изданием новых законодательных актов, которые смогли бы обобщить накопившуюся юридическую практику в единый комплекс правовых норм, не содержащий противоречивых положений или двусмысленных формулировок, порождающих путаницу при реализации управления в сфере

государственной службы. В-третьих, несмотря на отдельные проблемные позиции, на мой взгляд, в РФ сформирована весьма обширная законодательная база для регулирования государственного управления, что указывает на соответствие РФ характеристикам правового государства. Наконец, четвертым выводом хотелось бы обозначить то, что положения о федеральных органах исполнительной власти носят типовой характер, что свидетельствует об узости базы и разработок в данной сфере.

Исходя из информации, обобщенной в тексте данной работы, хотелось бы выразить мысль о необходимости некоторой кодификации законодательного массива и разработки более совершенных типовых уставов, а в идеальном развитии событий – разработки отдельного устава для каждого органа исполнительной власти Российской Федерации.

#### **ЛИТЕРАТУРА:**

1. Федеральный закон от 23.08.1996 N 127-ФЗ (ред. от 02.07.2021) "О науке и государственной научно-технической политике" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021)
2. Федеральный закон от 27.09.2013 N 253-ФЗ (ред. от 19.07.2018) "О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"
3. Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 02.07.2021) "О системе государственной службы Российской Федерации"
4. Постановление Правительства РФ от 28.07.2018 N 884 (ред. от 13.05.2021) "Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 07.06.2021)
5. Постановление Правительства РФ от 31.12.2004 N 901 (ред. от 23.08.2021) "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму"
6. Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 N 438 (ред. от 15.07.2021) "О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации"

7. Постановление Правительства РФ от 20.07.2011 N 590 (ред. от 10.07.2021) "О Министерстве культуры Российской Федерации" (вместе с "Положением о Министерстве культуры Российской Федерации")
8. Постановление Правительства РФ от 28.05.2008 N 400 (ред. от 10.08.2021) "О Министерстве энергетики Российской Федерации"
9. Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 N 294 (ред. от 31.05.2021) "О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии" (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.06.2021)
10. Постановление Правительства РФ от 11.04.2005 N 206 (ред. от 26.12.2020) "О Федеральном медико-биологическом агентстве"
11. Постановление Правительства РФ от 21.03.2012 N 218 (ред. от 19.03.2021) "О Федеральной службе по интеллектуальной собственности" (вместе с "Положением о Федеральной службе по интеллектуальной собственности")
12. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 401 (ред. от 27.02.2021) "О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору"
13. Алехин А.П. Административное право России. Особенная часть: Учебник для вузов. — Алехин А. П., Кармолицкий А. А. - М.: Зерцало-М, 2019 - 272 с.