



УДК 34.01

**DETERMINATION OF THE TYPES OF PUBLIC SERVICE IN TERMS
OF THE RULES OF LEGISLATIVE TECHNIQUE
ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ С
ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПРАВИЛ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ**

Kovaleva J.N. / Ковалева Ю.Н.*assistant prof. / доцент*

SPIN: 9375-8090

Serashov V. A. / Серашов В.А.*master student / магистрант*

Kuban State University,

Krasnodar, Stavropolskaya st., 149, 350040

Кубанский государственный университет,

Краснодар, ул. Ставропольская, 149, 350040

Аннотация. В работе рассматривается проблема классификации видов государственной службы с учетом появления в базовом законе, регулирующем государственную службу в РФ термина «государственная служба иных видов». Сравнительному анализу подвергается указанный термин в соотношении с правоохранительной службой. Авторы анализируют эффективность указанных изменений в законе, в том числе через призму правил юридической техники, выявляя нарушение правил логики, правил точности и ясности, системно-структурных правил. В статье отражены пробелы и коллизии в правовом регулировании видов государственной службы в РФ, оценивают тенденции развития «служебного законодательства» в России.

Ключевые слова: государственная служба, система государственной службы, правоохранительная служба, правоохранительная деятельность, юридическая техника, правила законодательной техники.

Вступление.

Совершенствование механизма государственного управления России предполагает и реформирование системы государственной службы [2].

Основным нормативным правовым актом, регулирующим государственную службу в РФ является федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (в ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» («Собрание законодательства РФ», 02.06.2003, № 22, ст. 2063).

В преамбуле закона сформулирована цель закона как определение правовых и организационных основ системы государственной службы Российской Федерации, в том числе систем управления государственной службой Российской Федерации. Нормативное закрепление системы государственной службы претерпело значительные изменения в последние годы особенно в части классификации видов государственной службы.

Основной текст.

Система государственной службы включает в себя: государственную гражданскую службу; военную службу; государственную службу иных видов, при этом гражданская делится на федеральную гражданскую государственную службу и государственную гражданскую службу субъектов РФ, а военная и государственная служба иных видов относятся только к федеральному уровню.



Наиболее интересным для нас с точки зрения юридической техники является употребление законодателем термина «государственная служба иных видов». Отметим, что такая формулировка получила свое законодательное закрепление в редакции Федерального закона от 13.07.2015 № 262-ФЗ. В прежней редакции отдельно выделялась правоохранительная служба. Однако «Другие виды» федеральной государственной службы предусматривались законом только путем внесения изменений и дополнений в указанный нормативный акт. Однако закрытый перечень (гражданская, военная, правоохранительная) службы, приведенный в п. 1 рассматриваемой статьи закона в прежней редакции, по правилам юридической техники и так предполагает отсутствие иных видов службы. То есть часть абзац второй части третьей статьи второй анализируемого закона прежней редакции был излишнем.

В действующей редакции закреплено, что государственная служба иных видов устанавливается федеральными законами.

В ходе обсуждения законопроекта в Государственной Думе было отмечено, что была сформулирована задача дифференциации статуса правоохранительной службы, выделение как бы подстатусов под различные виды государственной службы, дифференциации, чтобы выделить особенности, которые свойственны каждому виду правоохранительной службы [3].

Классификация должна быть по одному основанию на каждом уровне деления. Как мы видим, сначала законодатель делит государственную службу по функциям и задачам, затем по уровням государственного устройства (федеральная и субъектов). Можно сказать, что государственная гражданская служба учреждена федеральным законодателем для обеспечения исполнения полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, таким образом, по своим задачам данный вид службы является противоположным правоохранительной и военной службе [1]. Также можно сделать вывод о том, что иные виды государственной службы будут противоположны гражданской и военной, или же что иные виды службы и есть правоохранительная. В последнем случае неясно, зачем тогда законодатель изменил законодательные положения с «правоохранительной» на «иные».

Наличие выражения «иные» в нормативных правовых актах нарушает языковые правила юридической техники точности и ясности. Эта форма построения норм является неприемлемой вследствие нулевой семантической ценности.

В таком случае непонятно, какие существуют критерии отнесения к иным видам государственной службы, сколько вообще таких иных видов. Как справедливо заметил С.Е. Чаннов, вообще видов государственной службы теперь не три, а неопределенно много [11]. Статья 7 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», которая ранее называлась «Правоохранительная служба», вообще утратила силу. Таким образом, в настоящее время отсутствует понятие «государственная служба иных видов», что не позволяет четко определить, в каких органах государства она осуществляется. С точки зрения телеологического толкования «иные» виды



государственной службы должны быть шире правоохранительной службы.

В научной литературе также нет единого мнения по поводу видов правоохранительной службы. Некоторые авторы полагают, что это служба в правоохранительных органах, к числу которых относятся органы внутренних дел, органы и учреждения уголовно-исполнительной системы, таможенные органы, органы прокуратуры [8]. Другие включают в эту группу также федеральную службу судебных приставов [4], государственную фельдъегерскую службу [12], службу в Следственном комитете РФ [12] и др.

Следует отметить также, что правоохранительную деятельность осуществляют и судебные органы. При этом согласно действующему законодательству судьи арбитражных судов и судов общей юрисдикции замещают государственные должности Российской Федерации, их правовое положение регулируется Федеральным законом от 26 июня 1992 года «О статусе судей Российской Федерации» (Российская газета, № 170, 29.07.1992). Сотрудники аппарата судов состоят на государственной гражданской службе, о чем свидетельствует Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденный Указом Президента от 31 декабря 2005 года. В этой связи возникает вопрос, можно ли рассматривать их деятельность как специальный (иной) вид государственной службы, тем более что 14 февраля 2017 года в Государственную Думу ФС РФ внесен текст законопроекта № 102355-7 «О государственной судебной службе Российской Федерации» с целью выделения государственных служащих судебной системы из государственно-гражданской службы в отдельный вид государственной службы.

По мнению Б.В. Россинского, коренным отличием правового положения государственных служащих в традиционно называемых «правоохранительных органах» и в некоторых других органах исполнительной власти (например, в системах МЧС России, МИД России) от правового положения государственных служащих обычной федеральной государственной гражданской службы является наличие у государственных служащих, проходящих службу в органах и организациях, относящихся к этим системам, специального звания или дипломатического ранга [10].

Если идти по такому пути, то в некотором смысле правоохранительной деятельностью занимаются нотариусы, омбудсмены и многие другие лица, особенно замещающие государственные должности, но не являющиеся государственными служащими.

Определять виды службы из буквального толкования ст. 2 закона «О системе государственной службы Российской Федерации» мы можем их системного толкования законодательства, а именно путем поиска и анализа отдельных законов об отдельных видах государственной службы.

Так отдельные законы имеются: «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ. «Собрание законодательства РФ», 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст. 7020), «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной



службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Федеральный закон от 23.05.2016 № 141-ФЗ. «Собрание законодательства РФ», 30.05.2016, № 22, ст. 3089), «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (Федеральный закон от 19.07.2018 № 197-ФЗ. «Собрание законодательства РФ», 23.07.2018, № 30, ст. 4532), «О Следственном комитете Российской Федерации» (Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ. «Собрание законодательства РФ», 03.01.2011, № 1, ст. 15), «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (Федеральный закон от 21.07.1997 № 114-ФЗ. «Собрание законодательства РФ», 28.07.1997, № 30, ст. 3586), Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900).

Козбаненко В.А., анализируя положения законодательства о прокуратуре и национальной гвардии, предлагает включать данные виды государственной службы в иные частично [6].

Анализируя Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в частности ст. 1, можно прийти к выводу, как отмечает автор: в органах прокуратуры осуществляется деятельность нескольких категорий лиц: прокуроров, военных прокуроров, работников органов прокуратуры, сотрудников научных и образовательных организаций прокуратуры («Собрание законодательства РФ», 20.11.1995, № 47, ст. 4472). Исходя из действующей нормы Закона № 58-ФЗ к госслужбе иных видов (иного вида) здесь относится ее прохождение на должностях лишь прокурорских работников. К таковым не относятся специалисты, которые проходят государственную гражданскую службу в органах прокуратуры, соответственно, их статус определяется Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» («Собрание законодательства РФ», 02.08.2004, № 31, ст. 3215). Служба в органах и организациях прокуратуры является федеральной государственной службой. Федеральными государственными служащими здесь являются прокурорские работники, исполняющие обязанности по должностям федеральной госслужбы с учетом требований Закона о прокуратуре, которым и определяется их правовое положение и условия службы.

Войска национальной гвардии, в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», являются военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина (СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4159). В этих войсках предусмотрены три вида государственной службы: военная, в войсках национальной гвардии и гражданская. Соответственно, граждане здесь проходят военную службу по призыву или на условиях добровольного поступления - военнослужащие; на условиях добровольного поступления на службу в войсках национальной гвардии - сотрудники; а федеральные государственные гражданские служащие и работники по трудовому договору



признаются лицами гражданского персонала. При этом все эти категории относятся к личному составу войск национальной гвардии. Исходя из положений данного Закона иным видом службы следует признать службу в войсках национальной гвардии, которую проходят граждане путем добровольного поступления на условиях заключения с ними контракта и которым присваиваются специальные звания.

Российское казачество согласно нормам федерального закона «О государственной службе российского казачества» проходит государственную гражданскую службу, военную службу и проходит федеральную государственную службу, связанную с правоохранительной деятельностью, в соответствии с федеральным законодательством. То есть в данном случае служба казачества, связанная с правоохранительной деятельностью, будет относиться так же к иным видам государственной службы. Следует отметить, что легального определения службы, связанной с правоохранительной деятельностью, в российском законодательстве отсутствует, что так же является нарушением правил юридической техники. А именно правила логики – определение неизвестного через неизвестное.

Служба судебных приставов, служба в министерстве иностранных дел является гражданской службой, и соответственно к иным видам службы не относится, хотя задачи и функции соотносятся с правоохранительной деятельностью. Государственные должности Российской Федерации следует также отличать от должностей государственной службы

В 2010 г. ученые-административисты подчеркивали, что дальнейшее развитие федерального законодательства о государственной службе связано с задачей реформирования правоохранительной службы, и полагали, что в отдаленной перспективе должны сохранить свое действие федеральные законы, регулирующие порядок прохождения службы в различных правоохранительных органах. Это обосновывалось необходимостью учета специфики правоохранительной службы в соответствующих федеральных органах исполнительной власти [7].

С.Е. Чаннов, исследовав данные аспекты, отмечает проблему принятия в последние годы законодательных актов о службе в правоохранительных органах, по большей части содержащих дублирующие друг друга нормы, а также констатирует ситуацию нарушения принципа юридической техники - максимальной экономии норм при изложении правовых предписаний, недопущение их повторов.

Рассматривая проблему дублирования нормативных предписаний, нарушающего один из важнейших принципов юридической техники, В.Ю. Картухин подчеркивает, что отступление от указанного основного положения приводит к увеличению количества законов, в которых становится трудно ориентироваться правоприменителю, и способствует распространению правового нигилизма, загромождению законодательства бесполезными нормами [3,9].

Заключение и выводы.

Подводя итоги системного анализа правовых норм о выводах и



классификации видов государственной службы, можно мы пришли к выводу об отнесении к иным виды государственной службы следующие: в органах внутренних дел, в органах уголовно-исполнительной системы, в органах прокуратура, в следственный комитет, таможенная служба, государственная фельдъегерская служба, противопожарная служба, в национальной гвардии, служба казачества.

Отсутствие каких-либо критериев отнесения к иным видам государственной службы, легального определения правоохранительной службы или службы, связанной с правоохранительной деятельностью, приводит к отсутствию ясности, точности и системности служебного законодательства РФ. Налицо тенденция, обусловленная законодательным требованием, появления отдельных федеральных законов о каждом самостоятельном виде государственной службы. Однако требования к структуре и содержанию таких законов в действующем законодательстве отсутствуют. Таким образом, многие службы, хоть и фактически осуществляют правоохранительную деятельность в доктринальном понимании (служба судебных приставов, дипломатическая служба и т.д.), относятся к гражданской службе либо в силу прямого закрепления в законе, либо в силу регулирования деятельности данной службы не федеральным законом, а положением, утвержденным подзаконным актом. На наш взгляд более эффективным и соответствующим правилам юридической техники будет закрепление в Федеральном законе от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» конкретные виды государственной службы с закрытым перечнем.

Литература:

1. Алексеев И.А. К вопросу об отличиях муниципально-правовой ответственности от иных видов юридической ответственности // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 9. С. 40 – 45.
2. Бобров А.М., Телегин А.С. Государственная служба иных видов: понятие и ее особенности // Административное право и процесс. 2018. № 9. С. 55 – 60.
3. Государственная Дума. Стенограмма заседаний // Бюллетень № 224 (1462). 24 марта 2015 г. С. 30.
4. Зенков М.Ю. Государственная и муниципальная служба. Новосибирск: Издательство СибАГС, 2015. 352 с.
5. Картухин В.Ю. Основные закономерности использования законодательной техники в правовой практике субъекта Российской Федерации: анализ проблем совершенствования // Конституционное и муниципальное право 2005. № 4. С. 24 – 27.
6. Козбаненко В.А. Иные виды государственной службы - правоохранительная служба: закон и доктрина // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9. С. 92 – 101.
7. Концепции развития российского законодательства / Под ред. и с предисл. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. 732 с. Глава 8. Концепция развития административного законодательства. С. 123 - 162.



8. Музафарова Л.Ш. Служба в правоохранительных органах как вид государственной службы // Молодой ученый. 2016. № 1 (105). С. 823 - 825.

9. Надеев Р. Законотворческие ошибки // Российская юстиция. 2001. № 5. С. 20 - 22.

10. Россинский Б.В. О законодательной дефиниции государственной службы. История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М.: Новая правовая культура, 2003. С. 161.

11. Чаннов С.Е. Государственная правоохранительная служба: быть или не быть? // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 64 – 71.

12. Шайхатдинов В.Ш. К вопросу о государственной службе иных видов // Бизнес, Менеджмент и Право. 2016. № 3 - 4. С. 55 - 57.

References:

1. Alekseev I.A. On the question of differences between municipal legal liability and other types of legal liability // State power and local self-government. 2016. № 9. P. 40 - 45

2. Bobrov A.M., Telegin A.S. Public service of other types: the concept and its features // Administrative law and process. 2018. № 9. P. 55 - 60

3. State Duma. Meeting transcript // Bulletin No. 224 (1462). March 24, 2015 p. 30.

4. Zenkov M.Yu. State and municipal service. Novosibirsk: SibAHS Publishing House, 2015. 352 p.

5. Kartuhin V.Yu. The main laws of the use of legislative technology in the legal practice of the subject of the Russian Federation: analysis of the problems of improvement // Constitutional and municipal law 2005. No. 4. S. 24 - 27.

6. Kozbanenko V.A. Other types of public service - law enforcement service: law and doctrine // Actual problems of Russian law. 2018. № 9. S. 92 - 101.

7. Concepts of the development of Russian legislation / Ed. and with foreword. T.Ya. Khabrieva, Yu.A. Tikhomirov. M., 2010. 732 p. Chapter 8. The concept of development of administrative legislation. P. 123 - 162.

8. Muzafarova L.Sh. Service in law enforcement as a form of public service // Young Scientist. 2016. № 1 (105). Pp. 823-825.

9. Nadeev R. Legislative mistakes // Russian justice. 2001. No. 5. P. 20 - 22.

10. Rossinsky B.V. On the legislative definition of public service. The history of formation and the current state of the executive branch in Russia. M.: New legal culture, 2003. p. 161.

11. Channov S.E. State law enforcement service: to be or not to be? // Journal of Russian law. 2016. No. 11. P. 64 - 71.

12. Shaykhatdinov V.Sh. On the issue of public service of other types // Business, Management and Law. 2016. № 3 - 4. P. 55 - 57.

Abstract. *The paper deals with the problem of classification of types of civil service with regard to the appearance in the basic law governing the civil service in the Russian Federation of the term “public service of other types”. The specified term in relation to the law enforcement service is subject to comparative analysis. The authors analyze the effectiveness of these changes in the law, including through the prism of the rules of legal technology, identifying violation of the rules of logic, rules of accuracy and clarity, system-structural rules. The article reflects the gaps and conflicts in the legal regulation of the types of civil service in the Russian Federation, assess the development trends of «official legislation» in Russia.*

Key words: *public service, public service system, law enforcement service, law enforcement, legal technology, the rules of legislative technology.*

Статья отправлена: 21.03.2019г.
© Ковалева Ю.Н., Серашов В.А.