

Издатель

ФГБОУ «Петрозаводский государственный университет»
Российская Федерация, г. Петрозаводск, пр. Ленина, 33

Студенческий научный электронный журнал

StudArctic Forum

<http://saf.petrso.ru>

XX / 2019

Главный редактор

В. С. Сюнёв

Редакционный совет

С. Б. Васильев
Г. Н. Колесников
А. Н. Петров

Редакционная коллегия

М. И. Зайцева
А. Ю. Борисов
Т. А. Гаврилов
А. Ф. Кривоноженко
Е. И. Соколова
Л. А. Девятникова
Ю. В. Никонова
Е. О. Графова
А. А. Кузьменков
Р. В. Воронов
М. И. Раковская

Редакция

А. Г. Марахтанов
А. А. Чалкин
Э. М. Осипов
Е. П. Копалева

ISSN 2500-140X

Адрес редакции

185910, Республика Карелия, г. Петрозаводск, ул. Ленина, 33.

E-mail:saf@petrsu.ru

<http://saf.petrso.ru>

История и археология

Эволюция законодательства Республики Карелия о государственной гражданской службе на рубеже XX – XXI вв.

**НЫРКОВ Андрей
Романович**

Петрозаводский государственный университет (г. Петрозаводск, пр. Ленина 33),
www.zxc.ru@mail.ru

Ключевые слова:

Республика Карелия
государственная
гражданская служба
государственная должность
государственный служащий
стаж государственной
службы.

Аннотация: В статье анализируется эволюция понятий о государственной гражданской службе в региональном карельском законодательстве: «государственная служба», «государственная должность», «государственный служащий», «стаж государственной службы». Автор пришёл к выводу, что в 1997 – 2005 гг. эти термины подверглись корректировке: понятие «государственная служба» стремилось к отделению региональной службы от федеральной, а «государственная должность» была скорректирована в пользу исполнения полномочий государственного органа Республики Карелия. Исчисление «стажа» ещё с 1998 года велось по новому, что позволило сократить бюджетные средства. Статья может быть полезна при изучении истории государственного управления в Карелии и истории государственной службы в целом.

Основной текст

Проблема исполнения государственных функций профессионально подготовленными сотрудниками стала особенно остро ощущаться в связи с развалом СССР и созданием новой государственной системы. Невнимание к государственной гражданской службе, частично основанное на толковании ранних ленинских взглядов, к концу XX века привело к необходимости создания системы государственной службы почти заново. При этом развитие федерального законодательства шло скачкообразно, отражая общественно-политическую жизнь в стране, и не всегда синхронно с региональным нормотворчеством.

Целью данной статьи является изучение эволюции терминов «государственная служба», «государственная должность», «государственный служащий», «стаж государственной службы» в региональном карельском законодательстве на рубеже XX – XXI вв. Несмотря на анализ юридических терминов, работа носит исторический характер и использует методы исторического источниковедения.

Развитие государственного управления в Карелии стало объектом изучения в начале нынешнего века, однако имеющиеся работы охватывают в основном советский период истории [4], [5]. Развитие современной государственной службы в Республике Карелия еще не становилось объектом научного анализа, зато уже накоплена небольшая база по изучению общероссийского законодательства. В нее входит учебное пособие Т. Г. Архиповой, М. Ф. Румянцевой и А. С. Сенина [1], разделивших историю отечественной государственной службы на четыре периода и включивших современный этап развития госслужбы в один блок с советским. Так же в научную базу входят монографии Г. В. Атаманчука [2], А. Г. Барабашева [3] и А. А. Гришковца [6], каждый из которых обосновывает свой подход к роли государственной службы в укреплении государства. Г. В. Атаманчук и А. Г. Барабашев больше внимания уделяют процессам реформирования государственной службы и анализируют ее отдельные аспекты. А. А. Гришковец сосредоточился на анализе «концепций реформирования системы государственной службы РФ», утвержденной Президентом 15 августа 2001 года. В итоге автор пришел к выводу, что «современной России нужна государственная служба, которая условно может быть названа «государственная служба переходного периода». Она должна быть построена по жесткой иерархии и централизации, отказе от любых контрактов и иных договорных отношений на государственной службе» [6, с. 320].

Каждая работа анализирует отдельные аспекты государственной службы, которые в совокупности являют противоречивую картину на общероссийском фоне. Авторы схожи в том, что современная нормативная база государственной федеральной службы содержит большое количество отсылок к другим нормативным документам, что создаёт трудности в понимании ее регулирования. С другой стороны, законы явно следуют Конституции, они содержат принципы, которые опираются на основной закон государства и в этом весьма недвусмысленны. Присутствует разграничение предметов ведения между федеральным центром и субъектами РФ, что формально позволяет субъектам развивать собственное законодательство.

Используемый понятийный аппарат является базисом для изучения истории законодательства. Анализ эволюции нормативных актов следует начинать именно с исследования того, как менялись используемые понятия в изучаемой области законодательства. Первым законом о государственной службе в Карелии стал акт от 10.01.1997 г. № 167-ЗРК «О государственной службе Республики Карелия» (далее – РК), принятый Законодательным Собранием РК 25 декабря 1996 г. и основанный на

соответствующем федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31.07.1995 г. № 119-ФЗ. Данный карельский закон определил такие понятия, как «государственная служба», «государственная должность», «государственный служащий», «стаж государственной службы». Эволюция этих понятий в нормативных источниках и является предметом изучения данной статьи.

В законе 1997 года № 167-ЗРК базисному понятию «государственная служба» давалось определение как «осуществление профессиональной деятельности по реализации задач, функций и полномочий государства и его органов» (статья 1). Государственная служба РК должна была осуществляться в органах законодательной, исполнительной и судебной властей, находящихся в ведении Республики Карелия. Отсюда видно, что поначалу у законодателей 1990-х годов не было стремления разграничить федеральный и региональный уровни государственной службы. Можно предположить, что региональное руководство предпочло бы взять под свой контроль как можно больший круг властных структур, однако на чьи плечи в этом случае должно было лечь финансирование госаппарата дотационной республики? Более того, в начале нынешнего века проявилась тенденция к усилению «вертикали власти», что могло противоречить расширению сфер региональной государственной службы.

За период вносимых изменений в закон о государственной службе 1997 года, ни одна из пятнадцати поправок 1998 – 2004 годов не коснулась понятия «государственная служба». Первые изменения произошли лишь в 2005 году с принятием нового закона «О некоторых вопросах государственной гражданской службы и правового положения лиц, замещающих государственные должности» № 857-ЗРК от 04.03.2005 г., который практически полностью отменил закон 1997 года, за исключением двух статей – о пенсионном обеспечении и стаже государственной службы. При этом законодатели уже не ставили перед собой цель издания закона о государственной службе в целом, а лишь выделили из нее гражданскую. В таком «двустатейном» состоянии закон 1997 года действует и сегодня, корректируя нормы общероссийского законодательства.

Чем объясняется внимание именно к этим сферам?

С 2016 года действует новый федеральный закон о страховых пенсиях, который установил пенсионный возраст в 60 и 55 лет (мужчины и женщины соответственно). В законе от 1997 года право на получение пенсии имели и имеют те, у кого стаж работы на государственной службе не менее 12,5 лет (мужчины) и 10 лет (женщины). Соответственно, нашим карельским госслужащим пенсия начинает поступать немного раньше, чем по новому федеральному закону от 2016 года.

В 2003 году федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ разделил её на три вида: гражданскую, военную и

правоохранительную (после поправки 2015 года № 262-ФЗ – «государственную службу иных видов»). В 2005 году это новшество затронуло и карельское нормотворчество. Закон № 857-ЗРК «О государственной гражданской службе Республики Карелия» дал совершенно новое определение государственной службе РК на примере гражданской. Под этим понятием стала подразумеваться профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Республики Карелия по обеспечению исполнения полномочий государственных органов РК, а также лиц, замещающих государственные должности РК (статья 1). При этом, по примеру федерального закона № 79-ФЗ от 2004 года, был создан реестр должностей государственной гражданской службы РК, исключивший противоречивое толкование положения государственных гражданских служащих. Более того, закон не исключил финансирования должностей гражданской службы республики из федерального бюджета, если они исполняют полномочия федеральных органов. И хотя вышедший в 2005 году закон не исчерпал всех проблем (например, связанных с присвоением рангов государственной гражданской службы на региональных должностях), он снял с повестки дня множество вопросов о разделении гражданских служащих на региональных и федеральных.

По этим же причинам само понятие «государственный служащий» кардинально не менялось до 2005 года. В законе 1997 года государственный служащий определялся как «гражданин Российской Федерации, занимающий в порядке и на условиях, установленных настоящим Законом, оплачиваемую государственную должность категории "Б" и "В"» и наделенный по государственной должности административно-распорядительными полномочиями (государственное должностное лицо) (статья 9). Понятие было изменено первой же поправкой в 1998 году. Это изменение наделило государственного служащего «организационно-распорядительными» полномочиями вместо «административно-распорядительных», несколько расширив смысловое поле определения.

Второе и последнее изменение термина произошло в 2005 году с принятием закона 857-ЗРК. «Государственный гражданский служащий» определялся как гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы Республики Карелия и получающий денежное содержание за счет средств бюджета Республики Карелия (а в отдельных случаях – за счет средств федерального бюджета) (статья 1).

Отсюда интерес к другому понятию – «государственная должность». В законе № 167-ЗРК 1997 года оно определялось как «должность в органе государственной власти Республики Карелия и ином государственном органе (! – А. Н.) с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, ответственностью и денежным содержанием за исполнение

этих обязанностей» (статья 4). Изменений в этом на деле расплывчатом определении не было вплоть до 2005 года. С принятием в апреле 2005 года нового закона № 857-ЗРК понятие прозвучало как должность, устанавливаемая Конституцией Республики Карелия, законами Республики Карелия для непосредственного исполнения полномочий государственных органов Республики Карелия (статья 1). В 2010 году законом № 1422-ЗРК была внесена поправка, в которой к государственной гражданской службе РК была отнесена и должность Главы Республики Карелия. Это создало видимость независимости Главы Республики от федерального центра и придало гражданской службе РК логическую завершенность.

Как уже отмечалось, большое значение для прохождения государственной службы в условиях Севера имеет понятие «стаж». В законе 1997 года оно определялось как «стаж государственной службы государственного служащего, дающий право на ежемесячную надбавку к должностному окладу за выслугу лет, на выплату вознаграждения при выходе в отставку, на ежемесячную доплату к государственной пенсии, включает время нахождения на государственной должности, государственной и муниципальной службе, время работы в учреждениях и организациях на должностях, связанных с выполнением государственных функций, до вступления в силу настоящего Закона» (статья 22). В октябре 1998 года законом № 300-ЗРК в эту статью было внесено важное уточнение: в стаж государственной службы государственного служащего было включено время нахождения на государственной должности, государственной и муниципальной службе с 1 января 1997 года. Такая мера выглядела логичным следствием создания закона о государственной службе РК и могла сэкономить бюджетные деньги, «обнулив стаж» госслужащих.

С 2005 года определение понятия «стаж» расширилось. Теперь в него вошло и время замещения на «непрофессиональной непостоянной основе» государственных должностей, в основном замещаемых в законодательной, судебной сфере, а также в государственном и муниципальном управлении.

В соответствии с законом РК № 1483-ЗРК от 10 мая 2011 года закон о государственной гражданской службе 2005 года изменил свое название и стал называться «О некоторых вопросах государственной гражданской службы и правового положения лиц, замещающих государственные должности» (статья 1, п. 1). Возможно, наименование было изменено из-за угрозы действия двух одноименных законов «О государственной службе», а может потому, что ни один карельский закон так и не создал исчерпывающей нормативной базы для развития региональной госслужбы.

Подводя итог, можно сказать, что исследуемые понятия прошли в целом довольно серьезное развитие. Больше всего это относится к понятию «государственная служба» и «государственный служащий». В 2005 году карельское законодательство использовало новые, уточняющие термины: «государственная

гражданская служба» и «государственный гражданский служащий». Это было связано с развитием федеральной государственной службы и её разделением на 3 вида. Следом за изменениями в федеральной службе пошли изменения и в карельской. И хотя понятие «государственная должность» развивалось относительно медленно, его эволюция к 2010 году завершило логическое оформление системы государственной гражданской службы в Республике Карелия.

Сильно изменилось понятие «стажа» государственной службы. Это произошло практически сразу после принятия первого закона о государственной службе в 1997 году. Первоначальное определение просуществовало лишь около года и провело условную разделительную черту между «прежними» и «новыми» государственными гражданскими служащими, яснее выделив новый этап в развитии государственной службы республики.

Таким образом, за небольшой временной период с точки зрения государственного строительства карельская государственная служба юридически серьезно изменилась. Самое важное изменение, которое следует отметить – за карельскими государственными служащими закрепились обязанности исполнять полномочия государственного органа Республики Карелия и органов власти республики.

Список литературы

1. Архипова Т. Г. История государственной службы в России XVIII – XX века: Учебное пособие / Т. Г. Архипова, М. Ф. Румянцева, А. С. Сенин. – Москва: РГГУ, 2001. – 230 с.
2. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г. В. Атаманчук. – Москва: Изд-во РАГС, 2002. – 266 с.
3. Барабашев А. Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000 – 2010) / А. Г. Барабашев. – Москва: НИУ "ВШЭ", 2013. – 62 с.
4. Бутвило А. И. История государственного управления в Карелии: учеб. пособие / А. И. Бутвило, В. В. Ефимова. – Петрозаводск, 2005. – 109 с.
5. Бутвило А. И. Новейшая история государственного управления в Карелии, 1917 – 2007 гг.: учеб. пособие / А. И. Бутвило. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2008. – 105 с.
6. Гришковец А. А. Правовое регулирование государственной службы в Российской Федерации: учеб. курс / А. А. Гришковец. – Москва: ДИС, 2003. – 463 с.

History and archeology

Evolution of legislation of the Republic of Karelia on civil service at the turn of XX-XXI centuries

**NYRKOV Andrey
Romanovich**

Petrozavodsk state university (Petrozavodsk, Lenin
ave. 33),
ww.zxc.ru@mail.ru

Ключевые слова:

Republic of Karelia
civil service
state post
civil servant
civil service experience

Аннотация: The article analyzes the evolution of the concepts of public civil service in the regional Karelian legislation: «public service», «state post», «civil servant», «experience of public service». The author came to the conclusion that in 1997 – 2005 these terms were corrected: the concept of "public service" sought to separate the regional service from the Federal, and "state post" was adjusted in the direction of the execution of the powers of the state body of the Republic of Karelia. Calculation of length of service since 1998 was conducted on new, it allowed to reduce budgetary funds. The article can be useful in studying the history of public administration in Karelia and the history of public service in Russia.

Bibliography

1. Arkhipova T. G. Istoriya gosudarstvennoy sluzhby v Rossii XVIII – XX veka: uchebnoe posobie / T. G. Arkhipova, M. F. Rummyantseva, A. S. Senin. – Moscow: RSUH, 2001. – 230 p.
2. Atamanchuk G. V. Sushchnost gosudarstvennoy sluzhby: istoriya, teoriya, zakon, praktika / G. V. Atamanchuk. – Moscow: RAPA, 2002. – 266 p.
3. Barabashev A. G. Evolyutsiya gosudarstvennoy sluzhby Rossii: itogi desyatiletiya (2000 – 2010) / A. G. Barabashev. – Moscow: NRU HSE, 2013. – 62 p.
4. Butvilo A. I. Istoriya gosudarstvennogo upravleniya v Karelii: uchebnoe posobie / A. I. Butvilo, V. V. Efimova. – Petrozavodsk, 2005. – 109 p.
5. Butvilo A. I. Noveyshaya istoriya gosudarstvennogo upravleniya v Karelii, 1917 – 2007 gg.: uchebnoe posobie / A. I. Butvilo. – Petrozavodsk: PetrSU, 2008. – 105 p.
6. Grishkovets A. A. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennoy sluzhby v Rossiyskoy Federatsii: uchebny kurs / A. A. Grishkovets. – Moscow: DIS, 2003. – 463 p.