

УДК 342.922
DOI 10.52452/19931778_2024_4_95

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ АБХАЗИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕЕ РАЗВИТИЯ

© 2024 г.

Д.Э. Пилия

Институт экономики и права Академии наук Абхазии, Сухум, Республика Абхазия

piliyad@mail.ru

Поступила в редакцию 22.07.2024

Автор предлагает практические решения при подготовке законопроекта в области государственной службы в Республике Абхазия, а также меры по оптимизации государственного управления Республики Абхазия. В статье используется исследовательский метод анализа, предусматривающий разбор проекта закона о государственной службе, а также синтез информации с четкой ориентированностью на конкретную проблему. Результаты исследовательской работы лежат как в теоретической, так и в практической плоскости.

Ключевые слова: Республика Абхазия, государственная служба, государственный служащий.

Одной из функций государственного управления является контроль, который реализуется посредством деятельности компетентных органов с целью установления фактов соответствия правовой реальности нормативным установкам либо же ее отклонения от таковых. Слаженная организация государственного аппарата, состоящего из государственных служащих, наделенных такими качествами, как профессионализм, нацеленность на результат, компетентность в узкопрофильных вопросах, подход к решению государственных задач с полной ответственностью является не только основой государственной власти, но и позволяет выстроить правовое государство, в котором соблюдаются не только законодательные основы, но и реализуются в полном объеме права, свободы и интересы человека. Кроме вышеперечисленных качеств государственных служащих, надо назвать важное – от компетентности государственных служащих зависит формирование будущего правового пространства государства, которое неизбежно находится в динамике, будучи под влиянием различного рода факторов (политических, экономических, идеологических и др.).

В юридической литературе немало встречается работ, посвященных многоаспектной проблематике государственной службы, и естественно, что наблюдается плюрализм мнений относительно терминологических определений «государственная служба». Одним из первых, кто уделил пристальное внимание правовому статусу государственных служащих (включая ёмкие определения), был выдающийся правовед

Н.М. Коркунов, посвятивший этому целый параграф в главе II «Органы государственного властвования» своего двухтомного труда «Русское государственное право». В частности, Н.М. Коркунов дает такую характеристику: «государственная служба есть особое публично-правовое отношение служащих государству, основанное на подчинении и имеющее в содержании обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную на осуществление задачи государственной деятельности» [1, 2]. Приведем мнение авторитетного российского ученого-правоведа Ю.А. Тихомирова, который определяет государственную службу как «организацию безостановочной профессиональной деятельности служащих, которые должны выполнять полномочия госорганов и институтов публичной власти» [3], таким образом, сделав акцент на архитектурном построении государственной службы, поскольку именно государственные служащие ответственны за качество реализации публичной власти в государстве.

Ю.А. Тихомиров выделяет свойства современной государственной службы [4, с. 152–153], среди которых ключевыми являются:

- 1) государственная служба формируется и существует на основе конституционных принципов и специализированного законодательства (включая антикоррупционное);
- 2) закрепление особого статуса государственных служащих;
- 3) закрепление ответственности государственных служащих;

4) обязательное установление квалификационных требований к различным должностям;

5) прием на работу посредством проведения конкурсных процедур;

6) закрепление гарантированной оплаты труда и поощрений государственных служащих;

7) недопущение конфликта интересов (в том числе с целью сохранения непоколебимости этики госслужащего);

8) аттестация и оценка деятельности государственных служащих.

Анализируя научные труды по вопросам развития и реформирования государственной службы в России, можно опираться на труды многих ученых – А.А. Гришковца, Д.М. Овсянко, А.В. Куракина, А.Ф. Ноздрачева, С.Е. Чаннова, М.Б. Добробабы, Т.В. Щукиной. Также комплексный аспект вопросов изучен, обобщен, представлен в трудах Ю.Н. Старилова, Б.В. Росинского. Значимость определена Ю.Н. Стариловым: «Государственная служба из-за своей чрезвычайно практической значимости для государства и общества, будучи важнейшим институтом в системе публичного управления, автоматически включается в центр всех современных преобразований, политических инноваций, правовых реформирований» [5, с. 110].

Здесь же уместно сказать и о таком немаловажном свойстве, характеризующем государственную службу, как общественный контроль за деятельностью госслужащих, который призван нейтрализовать коррупциогенные факторы, выявить недочеты в работе и, возможно, снять бюрократические барьеры. Данные свойства государственной службы призваны повысить качество и обеспечить законность государственных услуг.

В свою очередь, можно назвать универсальные основополагающие идеи функционирования государственной службы:

- законность;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- равный доступ граждан к гражданской службе и равные условия ее прохождения;
- профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- доступность информации о гражданской службе;
- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Следует отметить, что непосредственно через деятельность государственных служащих происходит реализация ключевых задач и приоритетных целей государства. Ввиду этого госу-

дарственные служащие, выполняя свои должностные обязанности в соответствии с регламентом и реализуя свои полномочия, получают денежное вознаграждение за свой труд. Известный ученый Л.А. Чиканова отмечает, что «лица, занимающие государственные должности, имеют двойной отраслевой статус, с одной стороны, они выполняют определенную трудовую функцию за вознаграждение, а с другой стороны – действуют как агенты публичной власти, в силу этого принимают решения, носящие властный характер» [6, с. 67]. Отсюда следует, что государственный служащий является работником, что регулируется нормами трудового законодательства, а уже статус государственного служащего – нормами административного права.

Тема, связанная с организацией деятельности государственных служащих в Республике Абхазия, актуальна и значима, более того, интересными представляются перспективы развития ее основных векторов. Это обусловлено, во-первых, тем, что до сих пор не принят специализированный нормативно-правовой акт, регламентирующий деятельность государственных служащих, но в настоящее время разработан законопроект, который находится на стадии рассмотрения [7]. Во-вторых, законопроект Республики Абхазия имеет ряд отличительных особенностей, выделяющих его на фоне законодательных основ о государственной службе Российской Федерации.

Основной целью принятия закона и по своей сути правового оформления государственной службы в Республике Абхазия является в первую очередь повышение эффективности деятельности госслужащих, которая ведется на благо общества и государства с учетом историко-политических, правовых и национальных особенностей государства. В пояснительной записке к законопроекту говорится, что проект закона основан на современных международных стандартах и принципах организации государственной службы с учетом адаптации к современным реалиям Республики Абхазия, а также интересам укрепления государственных институтов с учетом ожиданий общества. Рассмотрим особенности данного законопроекта.

Законопроект о государственной службе Республики Абхазия состоит из пяти разделов, глав и семидесяти пяти статей. Предполагается, что законопроект пройдет все стадии законопроектной деятельности и вступит в силу с 1 января 2025 года. Если проводить сравнительно-правовой анализ законопроекта с российским законодательством, регулирующим деятельность государственных служащих, а

именно с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ, то становится очевидным следующее.

1) В статье 1 главы 1 раздела I законопроекта даны определения государственных служащих, среди которых выделяются *политический государственный служащий*, которым является гражданин Республики Абхазия, назначение (избрание), освобождение и деятельность которого определяется в соответствии с Конституцией Республики Абхазия и законами Республики Абхазия и осуществляется на основании решений Президента Республики Абхазия, Народного Собрания – Парламента Республики Абхазия или Кабинета Министров Республики Абхазия, и *административный государственный служащий* – государственный служащий, не входящий в состав вышеназванных служащих, осуществляющий должностные полномочия на постоянной профессиональной основе в государственном органе Республики Абхазия. Данное деление государственных служащих взято по аналогии с законодательством Республики Казахстан, а именно Законом Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» от 23.11.2015 № 416-V ЗРК [8, ст. 11]. Насколько целесообразно проводить такое деление, пока не представляется ясным, да и в пояснительной записке к законопроекту на это не указывается. Если и целесообразно, то какие функциональные и какие квалификационные требования выдвигаются к политическому государственному служащему? Кроме того, административный государственный служащий по роду своей деятельности разве не выполняет те же функции и степень ответственности за принятие решений разве разнится? Это представляется на данном этапе достаточно дискуссионным.

2) Статья 4 главы 1 раздела I закрепляет систему государственной службы Республики Абхазия, которая включает в себя следующие виды государственной службы:

- государственная гражданская служба;
- государственная военная служба;
- государственная правоохранительная служба;
- государственная дипломатическая служба.

Здесь же нужно отметить, что статья 68 и статья 69 данного законопроекта дают определения и конкретизируют военную и правоохранительную службы в государстве. Так, военная служба, согласно законопроекту, представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в вооруженных силах, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осу-

ществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства на воинских должностях в Министерстве обороны, Службе государственной безопасности, ОМОН МВД, Государственной службе охраны, Агентстве правительственной связи, Государственной миграционной службе, МЧС, специальных формированиях и органах, создаваемых в военное время. В свою очередь, правоохранительная служба – вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан, осуществляющих деятельность по охране правопорядка и законности, защите прав и свобод человека, прохождение которой осуществляется в органах прокуратуры Республики Абхазия. Не представляется ясным из данной нормы, в какую из служб относится деятельность МВД Республики Абхазия.

В этих же статьях законопроекта делается оговорка о том, что действие будущего закона распространяется на военную и правоохранительную службы в той части, в которой он не противоречит специальным законам Республики Абхазия, регламентирующим данные службы в Республике Абхазия.

3) Статья 6 этого же раздела и главы раскрывает нам основополагающие идеи, на которых базируется организация государственной службы. Среди принципов, указанных в законопроекте, имеются такие, которые не упоминаются в российском законе, в частности:

- законность;
- равный доступ граждан к государственной службе;
- единство правовых и организационных основ государственной службы;
- защищенность государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность;
- независимость государственного служащего от политических партий, общественных объединений, религиозных организаций, корпоративных интересов социальных групп и коммерческих структур, а также от интересов отдельных граждан;
- ответственность государственного служащего перед законом в случае нарушения прав и законных интересов граждан;
- должностная субординация при принятии и исполнении решений;
- социальная и правовая защищенность государственного служащего;
- этичность поведения государственного служащего, поддержание им авторитета государственной службы;
- недопустимость обстоятельств, способствующих коррупции и злоупотреблениям на государственной службе;

– конфиденциальность информации, касающейся частной жизни, здоровья граждан, полученной при исполнении государственными служащими должностных (служебных) обязанностей;

– беспристрастность государственных служащих при исполнении должностных (служебных) обязанностей.

Данные принципы организации государственной службы заложены в законодательстве многих государств, здесь же примечательно то, что законодательно закрепляется этика поведения государственных деятелей.

4) Пункт 2 статьи 8, посвященной реестру должностей, нам повествует о едином реестре государственных служащих, который ведется уполномоченным Президентом Республики Абхазия органом. Здесь же стоит отметить, что согласно российскому законодательству данный реестр ведется представителем нанимателя. Это является весьма эффективным средством, способствующим предотвращению приема на государственную службу лица, чья деятельность так или иначе могла быть сопряжена с коррупционными проявлениями, что будет являться профилактикой коррупционного поведения служащих, так как законопроектом устанавливается, что при приеме или переводе на работу государственного служащего представитель нанимателя для оформления личного дела государственного служащего запрашивает информацию из единого реестра государственных служащих. Стоит отметить, что пункт 5 этой статьи указывает на необходимость исключения лица из реестра государственных служащих в случае смерти государственного служащего, признания безвестно отсутствующим или объявления умершим решением суда.

5) Статья 14 главы 2 раздела II указывает на квалификационные требования, предъявляемые к государственным служащим. Среди указанных критериев отличительной особенностью законопроекта Республики Абхазия выступает возраст государственного служащего, в частности на службу вправе поступать граждане, достигшие двадцатидвухлетнего возраста. В пояснительной записке к законопроекту о государственной службе Республики Абхазия говорится, что данная норма была введена ввиду наблюдающихся проблем, связанных с набором персонала, не имеющего опыта работы и военной службы. Стоит сказать, что статьей 16 устанавливается ограничение по возрастному цензу, где предельный возраст пребывания на государственной службе – 60 лет. В случае принятия решения руководителем государственного органа срок государственной службы с согласия

самого служащего может ежегодно продлеваться сроком до 12 месяцев, но не более чем до достижения им 65 лет.

6) Пункт 10 статьи 20, которая регламентирует проведение аттестации государственных служащих, гласит, что в состав аттестационной комиссии государственного органа могут включаться эксперты из числа научных организаций. Здесь стоит отметить, что неясным представляется значение участия экспертов научных организаций при проведении аттестации государственного служащего. Здесь нужно отметить и то, что статья 65 законопроекта тоже нас отправляет к ученым – представителям Академии наук, так как оценка знаний, профессионального уровня определяется Республиканской квалификационной комиссией, создаваемой Президентом Республики Абхазия, в состав которой в обязательном порядке включаются данные представители на одном уровне с депутатами Парламента Республики Абхазия. Насколько повлияет мнение ученых на квалификацию государственного служащего, если претендент не сможет дать ответ на теоретический вопрос?

7) Подпункт 10 пункта 1 статьи 25, которая устанавливает запреты, связанные с государственной службой, гласит, что государственному служащему запрещается заниматься без письменного уведомления представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, при условии, что указанная деятельность осуществляется на территории Республики Абхазия при наличии согласия уполномоченных органов Республики Абхазия, а также если иное не предусмотрено международным договором Республики Абхазия или законодательством Республики Абхазия. Здесь же надо отметить следующий подпункт этой статьи, а именно подпункт 11: запрещается служащему непосредственно осуществлять или участвовать в осуществлении коммерческой деятельности, связанной с предоставлением услуг аналогичным или смежным услугам, предоставляемым государственным органом, в котором он замещает должность государственной службы. Возможно, стоит изложить данные подпункты в ином виде, так как, исходя из содержания данной нормы, не представляется ясным, какой доподлинно смысл вкладывали законодатели. Данный запретительный императив содержит норму, носящую уведомительный характер, при этом не совсем логичным представляется, если государственный деятель является носителем государственной тайны, в таком случае это неуместно.

8) В пункте 12 статьи 26 государственный служащий обязан соблюдать установленные представителем нанимателя правила публичных выступлений и предоставления служебной информации. Вероятно, стоит детализировать изложение данной нормы и связать это с обязанностью соблюдения этических норм в публичных выступлениях. Кроме того, правила должны быть едиными для всех органов публичной власти, недопустима разработка правил для отдельного органа исполнительной власти.

9) Интересным представляется то, что согласно статье 39 главы 4 испытание при поступлении на государственную службу не устанавливается для беременных женщин – государственных служащих. Такое условие противоречит другим нормам – регуляторам деятельности государственных служащих, в частности, профессионализм, равный доступ к государственной службе и др., т.е. не должны быть отданы преференции по физическим параметрам.

10) В главе 6, посвященной оплате труда государственных служащих, указывается, что ежемесячное денежное поощрение выплачивается по решению представителя нанимателя, за счет средств, полученных от разрешенной законодательством Республики Абхазия, приносящей доход деятельности. В пояснительной записке к законопроекту о государственной службе в Республике Абхазия дается объяснение отсутствия конкретики ввиду ограниченности возможностей государственного бюджета. Проект закона не устанавливает жесткие рамки и минимальные требования по размерам денежного содержания государственных служащих, но при этом содержит четкие требования по обеспечению равных условий оплаты труда независимо от вида государственного органа или организации с исключительной привязкой к должностному окладу, уровню квалификации и иных четких критериев, исключающих дискриминацию. Несмотря на это, законодателям всё же следует конкретизировать разрешенные виды деятельности либо же сделать норму отсылочной.

Исходя из проведенного анализа можно сделать следующие выводы.

1. Государственная служба представляет собой сложный социально-правовой институт, который находится в непосредственной связи с государством и обществом. Принятие нормативного правового акта, регламентирующего организацию, функционирование и финансовое обеспечение государственных служащих в Республике Абхазия, является необходимым, так как он направлен на повышение эффективности и престижа государственной службы в государстве, которое выбрало путь собственного развития, пройдя через многие испытания.

2. Принципы организации государственной службы, указанные в законопроекте Республики Абхазия, представляют собой те базовые основания, на которые ориентируются органы публичной власти, тем самым обеспечивая стабильность государственной службы.

3. Принятие закона о государственной службе в Республике Абхазия не умаляет и не исключает действия нормативных правовых актов, в частности таких как Трудовой кодекс Республики Абхазия от 10 октября 2016 года № 4246-с-V; Закон Республики Абхазия «О прокуратуре» от 12 июня 2006 года № 1377-с-XIV; Закон Республики Абхазия «О милиции» от 18 июня 1996 года № 265-с; Закон Республики Абхазия «О воинской обязанности и военной службе» от 6 мая 2014 года № 3498-с-V. Более того, с принятием будущего закона можно говорить о слаженной системе законодательства в сфере государственной службы Республики Абхазия, которая берет свое начало из основного закона страны, обладающего высшей юридической силой, – Конституции Республики Абхазия.

4. Отличительной особенностью законодательных основ проекта в сфере государственной службы Республики Абхазия выступает закрепление нижнего и верхнего порогов возрастного ценза государственных служащих (21 год – 60 лет/65 лет), кроме этого, интересным представляется деление государственных служащих на политических и административных, что взято по аналогии с законодательством Казахстана, а именно с Законом Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» от 23.11.2015 № 416-V ЗРК. Целесообразность такого деления государственных служащих в перспективе покажет практика и аналитические работы ученых.

Список литературы

1. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Том I. Введение и общая часть / [Соч.] Н.М. Коркунова, д-ра гос. права. 6-е изд. под ред. и доп.: З.Д. Авалова и М.Б. Горенберга, К.Н. Соколова. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1909. 623 с.
2. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Том II. Часть особенная / [Соч.] Н.М. Коркунова, д-ра гос. права. 6-е изд. под ред. и доп.: М.Б. Горенберг. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1909. 739 с.
3. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. М.: Изд. Тихомирова, 2005. 697 с.
4. Тихомиров Ю.А. Государство: Монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2025. 320 с.
5. Стариков Ю.Н. Служебное право России: уже реальность или пока научная гипотеза? // Правовая наука и реформа юридического образования. 2013. № 3(26). С. 99–116.

6. Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 61–73.

7. Пилия Д.Э. Принципы организации публичной власти в Республике Абхазия: теоретико-правовой

аспект // Законы России: опыт, анализ, практика. 2024. № 1. С. 30–34.

8. Закон Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» от 23.11.2015 № 416-V ЗРК // Ведомости Парламента РК. 2015. № 22-V. Ст. 153.

FEATURES OF THE ORGANIZATION OF PUBLIC SERVICE ACTIVITIES IN THE REPUBLIC OF ABKHAZIA AND PROSPECTS FOR ITS DEVELOPMENT

D.E. Piliya

The author offers practical solutions in the preparation of a draft law in the field of civil service in the Republic of Abkhazia, as well as measures to optimize public administration in the Republic of Abkhazia.

The article uses a research method of analysis, which involves analyzing the draft Law on Civil Service, as well as synthesizing information with a clear focus on a specific problem.

The results of the research work lie in both theoretical and practical planes.

Keywords: Republic of Abkhazia, civil service, civil servant.

References

1. Korkunov N.M. Russian State law. Volume I. Introduction and general part / [Op.] N.M. Korkunov, Doctor of State Law. 6th ed. and additional: Z.D. Avalov and M.B. Gorenberg, K.N. Sokolov. St. Petersburg: Printing house of M.M. Stasyulevich, 1909. 623 p.

2. Korkunov N.M. Russian State law. Volume II. A special part / [Op.] N.M. Korkunov, Doctor of State Law. 6th ed. and additional: M.B. Gorenberg. St. Petersburg: Printing house of M.M. Stasyulevich, 1909. 739 p.

3. Tikhomirov Yu.A. Administrative law and process. The complete course. M.: Tikhomirov Publishing House, 2005. 697 p.

4. Tikhomirov Yu.A. The state: Monograph. M.: Norm: INFRA-M, 2025. 320 p.

5. Starilov Yu.N. Official law of Russia: is it already a reality or is it still a scientific hypothesis? // Legal science and the reform of legal education. 2013. № 3 (26). P. 99–116.

6. Chikanova L.A. Legal regulation of service relations in the civil service: issues of theory and practice // Journal of Russian Law. 2005. № 4. P. 61–73.

7. Pilia D.E. Principles of the organization of public power in the Republic of Abkhazia: theoretical and legal aspect // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2024. № 1. P. 30–34.

8. The Law of the Republic of Kazakhstan «On the State Service of the Republic of Kazakhstan» dated 23.11.2015 № 416-V LAK // Bulletin of the Parliament of the Republic of Kazakhstan. 2015. № 22-V. Art. 153.