

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

На правах рукописи

Пермяков Александр Игоревич

**Должность в структуре государственной службы Российской
Федерации**

12.00.14 – административное право;
административный процесс

Диссертация

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Манохин Василий Михайлович

Саратов, 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА I. ДОЛЖНОСТЬ: ГЕНЕЗИС, ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ.....	19
§ 1.1. История развития института должности в Российской Федерации .	19
§ 1.2. Понятие должности государственной службы.....	39
§ 1.3. Должность как основополагающий элемент структуры государственной службы.....	58
ГЛАВА II. ДОЛЖНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ОСОБЕННОСТИ, ВИДЫ.....	91
§ 2.1. Государственная должность и должность государственной службы: соотношение, особенности.....	91
§ 2.2. Классификация должностей государственной службы.....	130
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	157
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ, НОРМАТИВНЫХ И ПРАВОВЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	161
Приложение.....	182

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена современными тенденциями реформирования системы государственной службы в Российской Федерации.

Любое государственно-организованное общество невозможно представить без государственного управления, а значит, и без государственных служащих. В современной России проблема модернизации отношений в сфере государственного управления всегда остается одной из приоритетных, что объясняется ролью государственных органов для государства и общества.

Одно из главных направлений развития российской демократической, правовой государственности - развитие государственной службы как единой системы. В последнее время формирование системы государственной службы Российской Федерации как целостного государственно-правового института и повышение результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих являются основными направлениями реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации. Повышение эффективности государственного управления названо в качестве основного направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г.¹ В целях достижения положительных результатов по определенным направлениям государственной деятельности необходимы новейшие теоретические разработки в области правового регулирования института должности в структуре государственной власти Российской Федерации.

Понятие «должность государственной службы» имеет первостепенное значение для института государственной службы. Данная категория довольно часто фигурирует в указах Президента РФ, касающихся вопросов

¹ См.: Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утв. Председателем Правительства РФ 31 января 2013 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

организации государственной службы и правового положения государственных служащих (в качестве примера можно привести Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 520 «О внесении изменений в Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 1574, и в Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 г. № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих»)¹.

Различные подходы законодателя к сущности должности в структуре государственной власти, к содержанию данного института, его элементам и разновидностям нашли свое отражение в истории Российского государства.

Анализ трудов ученых-государствоведов и законодательства разных эпох позволяет выявить главенствующие направления и приоритеты для органов власти в области правового регулирования института должности в структуре государственной власти Российской Федерации. Необходимость выработки современных концептуальных подходов к правовому регулированию общественных отношений в исследуемой сфере продиктована конституционно-правовой реальностью.

Значимым является и то, что должность выступает комплексным структурно сложным правовым установлением, составные части которого регулируются различными нормами многих отраслей права (административного, конституционного, трудового, финансового и др.). Решение вопросов теоретического обоснования понятия должности, разработки четкой классификации должностей, соотношения должностей разных видов государственных служб предопределено необходимостью реализации задач государственно-экономического, политико-социального развития страны, а также сохранения и укрепления единства правового пространства Российского государства.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30, ч. 2, ст. 4281.

Анализ норм действующего федерального законодательства, касающихся вопросов понятия должности в рамках государственной службы Российской Федерации, показал, что в правовом регулировании этой сферы отношений отсутствует единый подход, а в основных юридических характеристиках данного института наблюдается неопределенность.

Региональные законодательные органы субъектов Российской Федерации по-разному оценивают значимость данного института. Например, некоторые субъекты Федерации (Калужская область, Удмуртская Республика и др.) включили в свои нормативно-правовые акты общие положения о должности в структуре государственной власти Российской Федерации. В других субъектах (Амурская область, Ульяновская область и т.д.) вопросам должностей государственной службы посвящены отдельные правовые акты.

До конца не решены проблемы укрепления нормативной правовой базы военной и правоохранительной службы. Одним из существенных ее недостатков является отсутствие законодательного закрепления новых стратегий, конкретизации видов служб и ведомств, принадлежащих данным видам государственной службы, определения перечня должностей государственной службы.

Правовое регулирование института должностей государственной службы в настоящее время относится к ведению Федерации, однако неопределенность нормативных положений и пробелы в нормах федерального законодательства, касающихся рассматриваемых вопросов, свидетельствуют о необходимости развития системы правовых гарантий в данной сфере правоотношений.

Отсутствие четкого соотношения должностей видов государственной службы в Российской Федерации, а также понятий «государственный служащий Российской Федерации», «должность государственной службы» в законодательстве, оторванность уровней государственной службы друг от друга – факторы, свидетельствующие о насущности определения

концептуальных основ должности в структуре государственной власти Российской Федерации.

Кроме того, в рамках правового регулирования понятия «должность» на государственном уровне принято большое количество различных постановлений, указаний, распоряжений и приказов, которые не вносят нового, существенного, а только регулируют отдельные вопросы работы государственных структур, что не отвечает требованиям обеспечения эффективного функционирования государственной службы в федеративном государстве в целом.

Ключевым же направлением реформирования данной сферы и одновременно необходимым средством, позволяющим закрепить эффективные организационно-правовые формы и управленческие механизмы, должно стать создание адекватного законодательства.

Должность определяет цели и задачи, объем и структуру функций служащего при замещении любой должности. Понятие должности государственной службы коррелируется с рядом многочисленных вопросов прохождения государственной службы, например, с порядком присвоения классов чин, дипломатических рангов, воинских и специальных званий, размерами денежного содержания, пенсий, специальными правами и обязанностями. При этом понятие «должность» является категорией, не зависящей от замещающего ее человека, стоящей обособленно от его личности и существующей вне его. Особые функции, особый характер рассматриваемого понятия требуют определения и изучения его сущностных характеристик.

Представляется, что переосмысление института должности с позиции административного управления будет способствовать выработке единого подхода к определению его места в конституционной системе власти Российского государства, к пониманию его сущности, законодательной унификации.

Степень научной разработанности темы и теоретическая основа исследования. Для изучения причин, предпосылок теоретического и правового регулирования института должности в структуре государственной власти большое значение имеют труды зарубежных ученых-государствоведов Э. Дюркгейма, Ш.-Л. Монтескье, Г. Кельзена.

Среди работ российских ученых, исследующих общетеоретические вопросы государственной службы в России следует отметить труды: Л.В. Аكوпова, Д.Н. Бахраха, И.Н. Барцица, В.Н. Бойко, К.С. Вельского, В.Б. Гайдова, И.Р. Гимаева, В.Д. Граждана, А.А. Демина, В.Г. Игнатова, Л.М. Колодкина, Е.Г. Крыловой, Б.М. Лазарева, В.М. Манохина, А.Ф. Ноздрачева, Е.В. Охотского, И.Н. Пахомова, Ю.А. Розенбаума, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, И.Н. Сурманидзе, Ю.А. Тихомирова, В.А. Юсупова и др.

Отдельные аспекты указанной проблемы в той или иной мере затрагивались многими учеными и практиками, принадлежащими к различным научным направлениям и школам, такими как С.С. Алексеев, Н.В. Витрук, Б.Н. Габричидзе, А.Д. Градовский, А.А. Гришковец, В.В. Ивановский, Г.Н. Комкова, Н.М. Коркунов, А.В. Оболонский, Д.М. Овсянко, Г.И. Петров, Н.В. Романовский, Ю.А. Розенбаум, Ю.А. Тихомиров, Ц.А. Ямпольская.

Общетеоретические и исторические аспекты государственной должности как правового и социального явления рассматривали К.И. Дзядуков, А.В. Кудрявцев, Б.М. Лазарев, В.М. Манохин, А.Ф. Ноздрачев, Д.М. Овсянко, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов, С.С. Студеникин, С.Е. Чаннов и другие авторы.

Вопросы прохождения государственной службы, должности государственной службы и ее замещения освещались в трудах современных ученых-административистов, среди которых следует назвать А.А. Аникитина, А.М. Артемьева, В.Р. Гильмутдинова, В.Б. Гайдова, Л.А. Гурьеву, Ю.А. Зенцову, А.К. Ишмухамедову, Н.М. Казанцева,

А.Е. Калинина, С.В. Костромина, А.В. Кудашкина, А.П. Лаптева, В.И. Майорова, Н.А. Максимова, Е.В. Масленникову, В.Б. Муравченко, С.В. Одиноченко, Е.Л. Патрашко, Д.В. Пятибратова, М.В. Сидорову, А.З. Турисбека, И.В. Черепанову, М.С. Шамрая, С.В. Шанхаева и др.

Однако указанные работы направлены на исследование отдельных аспектов государственной службы и государственных должностей без учета комплексного анализа и специфики явления должности государственной службы в Российской Федерации.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся и развивающиеся в процессе правовой регламентации вопросов должности в структуре государственной службы Российской Федерации.

Предметом исследования являются закономерности правового регулирования института должности в структуре государственной службы Российской Федерации, а также само понятие «должность» в административном праве, научная классификация должностей и ряд других вопросов должности в структуре государственной службы Российской Федерации.

Настоящее исследование имеет своей **целью** комплексное изучение вопросов должности в структуре государственной службы Российской Федерации, а также выработку предложений по совершенствованию отечественного законодательства в указанной области.

Для реализации цели поставлены следующие **задачи**:

- рассмотреть историческое развитие института должности в России;
- проанализировать должность как базовый, ключевой элемент государственной службы и как основу ее формирования;
- изучить имеющиеся теоретические разработки в отношении понятия «должность»;
- сформулировать определение понятия «должность государственной службы»;

- рассмотреть структурные элементы государственной службы применительно к понятию должности;
- определить соотношение понятий государственной должности и должности государственной службы;
- показать характерные черты должностей, замещаемых в различных видах государственной службы;
- исследовать вопросы соотношения видов государственной службы, дать классификацию должностей государственной службы;
- обозначить проблемы в нормативно-правовом регулировании института должности в Российском государстве;
- определить основные направления совершенствования нормативно-правовой базы в области правового регулирования института должности в структуре государственной службы России.

Методологическая основа исследования. При проведении исследования использованы общенаучные методы – диалектический метод, методы формальной логики, системно-структурный метод; частнонаучные методы – исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический.

На основе общенаучного диалектического метода должность была рассмотрена в качестве движущего фактора формирования системы государственной службы на разных этапах исторического развития.

Изучение теоретических разработок в науке административного, государственного права в рамках темы исследования, формулирование авторского понятия «должность», научная классификация должностей государственной службы в Российской Федерации проводились на основе метода формальной логики.

Системно-структурный метод позволил определять сущность изучаемого института и раскрыть функциональное назначение института должностей в системе государственной службы.

Использование исторического метода способствовало более полному изучению процесса становления законодательства, определяющего характерные черты понятия «должность» в аспекте государственной власти.

Сравнительно-правовой метод использовался при сопоставлении имеющихся научных подходов к определению сущности понятия должности.

Формально-юридический метод дал возможность выявить содержание правовых актов относительно сферы государственной службы, должностей государственной службы, ее видов и определить основные направления совершенствования законодательства в изучаемой области правоотношений.

Теоретическую основу диссертации составляют положения исследований и научных работ, как дореволюционных, советских, так и современных ученых-административистов. Кроме того, были использованы труды в области теории государства и права, истории отечественного государства и права, муниципального права.

Нормативная база исследования включает Конституцию Российской Федерации, международно-правовые акты, федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации, дореволюционное и советское законодательство в области правового регулирования института должности в структуре государственной службы.

Информационная база работы представлена также современным российским законодательством, научными трудами и публикациями отечественных и зарубежных авторов, материалами периодических изданий.

Эмпирическая база содержит решения Верховного Суда Российской Федерации, затрагивающие вопросы должности в структуре государственной службы Российской Федерации, и правоприменительную практику.

Научная новизна исследования. В настоящем исследовании впервые осуществлен комплексный анализ административно-правового института должности.

Диссертантом разработаны дефиниции основных понятий в области государственной службы, в частности «должность государственной службы»,

«должность государственной гражданской службы», «должность военной службы», «должность правоохранительной службы». Представлена авторская классификация должностей государственной службы по четырем основным признакам, дана характеристика норм, гарантирующих административно-правовую природу рассматриваемого института.

В работе содержатся предложения по совершенствованию нормативно-правовой составляющей названного механизма, предложен новый концептуальный подход к организации и правовому регулированию правоприменительной деятельности государственных органов в области обеспечения эффективной работы служащих.

Сформулированы выводы и положения, направленные на совершенствование института должности в структуре государственной службы Российской Федерации, а также конкретные предложения по изменению действующего российского законодательства. Выполненное диссертационное исследование может служить исходным материалом для дальнейших изысканий в области государственной службы федеративного государства.

В целях повышения эффективности механизма замещения должностей в органах государственной власти соискателем разработан проект структуры федерального закона «О государственных должностях и должностях государственной службы в Российской Федерации».

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Обосновывается выделение следующих характерных черт должности как правовой категории: 1) общее (базовое) понятие, безличностная категория; 2) постоянная (или установленная на определенный срок) основа должности, в частности, у понятия «должность государственной службы» в качестве таковой выступает конкретное место (определенная ячейка) в системе государственной службы; 3) должность государственной службы является элементом правового статуса государственного служащего и должностного лица государственной службы; она же определяет их права и

обязанности, наделяет соответствующими государственно-властными полномочиями; 4) определенный принцип замещения должностей; 5) определенный характер полномочий лиц, ее замещающих (определяет правовой статус, объем полномочий служащих и должностных лиц, а также выполняемую ими социальную роль в обществе).

2. Предлагается авторское определение должности государственной службы, а именно: **должность государственной службы** есть основа организационной структуры государственного органа, обусловленная целями, задачами его деятельности, его функциями и определяющая правовой статус, объем полномочий государственных служащих и должностных лиц государственной службы, а также социальную роль, выполняемую ими в обществе путем реализации всей совокупности предоставленных властно-распорядительных полномочий.

Такое определение объясняется непосредственной связью должности и статуса государственного служащего, должностного лица государственной службы с содержанием данной категории. Обосновывается, что составляющими должности выступают ее форма (ранжирование, юридически установленная структура в рамках государственного органа) и содержание (определяет права и обязанности государственного служащего и должностного лица государственной службы, наделяет их соответствующими государственно-властными полномочиями).

3. Доказывается необходимость выделения следующих этапов: 1) доимперский период (становление понятия должности в рамках формирования служивого сословия и выделение чинов в рамках формирования системы чиновничества; появление должностей военной службы); 2) имперский период (детальное закрепление в законодательстве посредством создания типовой структуры государственной службы правового института должности; утверждение должности в государственном аппарате; создание предпосылок для перехода к постоянным должностям); 3) советский период (заложены основы государственной службы;

«должность» рассматривалась с позиции номенклатуры должностей); 4) современный период («должность» рассматривается с позиции трех составляющих: организационной, социальной (функциональной) и правовой; понятие «должность» закреплено законодательно).

4. Уточняются дефиниции понятий, связанных с категорией «должность». **Должность государственной гражданской службы** представляет собой основу организационной структуры соответствующего государственного органа федерального или регионального уровня, которая обусловлена целью, задачами и функциями его деятельности, выполняемой социальной ролью при обеспечении исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, и определяет объем полномочий и правовой статус государственных служащих и должностных лиц государственной службы.

Должность государственной военной службы есть основа организационной структуры государственной военной организации или федерального органа исполнительной власти, обусловленная целями, задачами ее (его) деятельности, функциями, полномочиями и определяющая правовой статус, объем полномочий и функций военнослужащих и должностных лиц государственной службы, а также выполняемую ими социальную роль.

Должность правоохранительной службы – это основа организационной структуры государственного учреждения или федерального органа исполнительной власти, обусловленная целями, задачами ее (его) деятельности, функциями, полномочиями и определяющая правовой статус, объем полномочий и функций служащих и должностных лиц правоохранительной службы, а также социальную роль, выполняемую ими в данном учреждении.

5. Раскрывается соотношение понятий «воинская должность» и

«должность государственной военной службы».

Понятие «должность государственной военной службы» обосновывается как более современное, носящее оттенок принадлежности должности к особой сфере правоотношений и являющиеся более узким по содержанию по сравнению с понятием «воинская должность», если брать исторический аспект соотношения этих понятий. В действующем законодательстве известны случаи прохождения военной службы не на воинских должностях, что говорит об универсальности термина «должность государственной военной службы» по отношению ко всем должностям военной службы.

6. Конкретизируются основные признаки, по которым можно определить особенности должностей государственной гражданской, военной и правоохранительной служб: 1) закрепление в законодательстве; 2) принадлежность к определенному органу власти; 3) персонифицированность; 4) особенности правового статуса служащих; 5) способы замещения должностей; 6) особенности, связанные со спецификой прохождения службы.

7. Делается вывод о том, что к числу норм, которые гарантируют административно-правовую природу института должности как структурного элемента государственной власти, относятся:

- материальные нормы, содержащие понятие должности, понятие должностей каждого вида государственной службы, реестры должностей,

- процессуальные нормы, регулирующие процедуры замещения должностей, осуществления должностных обязанностей, процедуры поступления на государственную службу, прохождения аттестации и иные вопросы, связанные с должностью государственной службы.

8. Обосновывается выделение четырех наиболее значимых оснований для классификации должностей государственной службы:

- территориальный аспект (по уровню государственной власти, по территориальному масштабу, по источнику финансирования);

– сфера (область) правоотношений (по видам государственной власти, по общему характеру службы, по виду государственной службы (внутри каждого вида государственной службы), по функциональному признаку, по предметно-функциональному признаку);

– способы замещения должностей (по субъектному составу, по порядку замещения должностей, в зависимости от субъектов избрания, назначения, в зависимости от способа комплектования (деление воинских должностей), по признаку замещения должностей);

– характер службы (по категориям должностей и по группам должностей, по объему полномочий, возлагаемых на государственных служащих, по сроку службы, по характеру прохождения службы).

9. Предлагается принять Федеральный закон «О государственных должностях и должностях государственной службы в Российской Федерации». Структура данного правового акта должна включать общие вопросы, касающиеся государственной службы в Российской Федерации, виды должностей государственной службы, особенности службы на государственных должностях Российской Федерации и государственных должностях субъектов Российской Федерации, реестры государственных должностей и должностей государственной службы в Российской Федерации. Необходимость принятия такого законодательного акта обусловлена как фрагментарностью нормативного регулирования вопросов государственной службы в Российской Федерации, так и значимостью данной сферы правовых отношений для государства.

10. Эффективное государственное управление можно обеспечить посредством реализации комплекса целенаправленных мероприятий по реформированию правового поля государства в области регулирования вопросов должности, а именно: принятие Стратегии формирования и развития системы государственной службы Российской Федерации до 2020 г.; систематизация законодательства в области государственной службы; наделение Правительства Российской Федерации полномочиями по

реализации положений настоящей стратегии; определение порядка взаимодействия органов разных уровней власти по вопросам государственной службы; приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Автор развивает теорию административного права в вопросах комплексного исследования института должности государственной службы в Российской Федерации, ее категориального аппарата, соотношения с иными видами должностей. Существенное значение для развития административно-правовой теории имеют представленные в диссертации положения и выводы о содержании и правовой природе понятия должности государственной службы, признаках правового института замещения должностей гражданской, военной и правоохранительной служб, классификации должностей государственной службы.

Практическая значимость исследования заключается в выводах и конкретных предложениях, которые направлены на совершенствование правового регулирования института должностей государственной службы.

Результаты, полученные диссертантом в ходе исследования, и сделанные выводы позволяют пересмотреть действующий порядок соотношения должностей в структуре государственной власти; определить политику и приоритетные направления в деятельности законодательных и исполнительных органов власти по обеспечению эффективного функционирования государственной службы; создать условия правовой определенности для государственных служащих, совершенствовать действующую нормативно-правовую базу.

Высказанные в работе предложения могут быть использованы в практической деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ.

Сформулированные положения будут полезны для дальнейших научных разработок в области исследования вопросов государственной службы, государственных должностей, должностей государственной службы, а также для применения в учебном процессе в ходе преподавания учебных дисциплин «Административное право России», «Административно-процессуальное право России», «Административная деятельность органов внутренних дел», «Государственная служба в органах внутренних дел», «Правоохранительная служба в Российской Федерации» и других.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре административного и муниципального права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия», где проводились ее рецензирование и обсуждение.

Основные идеи диссертационного исследования отражены в выступлениях на конференциях: Международная научно-практическая конференция, посвященная 80-летию Саратовской государственной юридической академии «Право и его реализация в XXI веке» (Саратов, 29–30 сентября 2011 г.); Межрегиональная научно-практическая конференция «Проблемы совершенствования российского законодательства на современном этапе» (Саратов, 21 ноября 2011 г.); Международная научная конференция «Интеграция и инновации – 2011» (Энгельс, 9 декабря 2011 г.); Международная научно-практическая конференция «Современные проблемы судоустройства и организации судебной деятельности в Российской Федерации» (Екатеринбург, 12 – 13 апреля 2012 г.); Международная научно-практическая конференция «Современные проблемы организации и деятельности публичной власти» (Саратов, 10 июня 2014 г.).

Отдельные аспекты диссертационного исследования получили апробацию в рамках проведения семинарских и практических занятий по курсу «Административное право России».

По теме диссертации издано 9 научных работ, в том числе 3 работы в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для опубликования результатов диссертационного исследования.

Структура работы определяется целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

ГЛАВА I. ДОЛЖНОСТЬ: ГЕНЕЗИС, ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ

§ 1.1. История развития института должности в Российской Федерации

Должность как категория государственной службы имеет многовековую историю формирования. Данная категория - историческая, поскольку формировалась на протяжении всей мировой истории. В этом можно убедиться, если дать краткий анализ историческому развитию российской государственной службы¹.

Большинство ученых не уделяли особого внимания истории формирования данной категории, рассматривая ее в рамках изучения государственной службы. Как правило, в истории развития государственной службы принято выделять три периода: дореволюционный, советский и постсоветский (российский)². В общем и целом, этапы развития государственной службы и этапы формирования должности совпадают, однако применительно к формированию понятия должности мы можем выделить несколько промежуточных этапов.

В допетровский период происходит становление понятия должности, однако оно еще далеко от того понятия, которым оперируют ученые – специалисты в области административного права в настоящее время. Мы согласны с мнением В.Н. Бойко, который отмечает, что в этот период, только начинается складываться данное понятие в рамках формирования служивого сословия и выделения вышеуказанных чинов³.

На наш взгляд, необходимо отметить, что формированию должностной структуры государственного управления препятствовали следующие факторы:

1) интересы монарха и недостатки финансовых возможностей

¹ Пятибратов Д.В. Службная должность как историко-правовая категория // Вестник СГАП. 2007. № 6 (58). С. 159.

² См., например: Бойко В.Н. Российская государственная служба. Национальные и исторические особенности ее возникновения и развития. Хабаровск: Дальневосточный юридический институт МВД РФ, 2006. С. 16.

³ См.: Бойко В.Н. Указ. соч. С. 17.

порождали низкий социальный статус служивых людей;

2) реализация этих интересов проявилась в критической оценке населением действия «плохих бояр при хорошем князе (царе)»;

3) длительный период такого состояния порождал негативизм к населению и мздоимство слуг государевых;

4) указанные явления в государственной службе способствовали ориентации аппарата на достижение клановых целей, а не общегосударственных; отставание и не всегда эффективные попытки «ускорения» усугубляли кризисные возможности формирования государственности и ослабляли адекватность историческому этапу государственной службы;

5) несоответствие организации системы государственной службы требованиям, существовавшим в то время, что снижало социальный статус российских управленцев по сравнению с представителями иных государств.

В допетровской Руси к XVI веку сложилась своеобразная модель «служилого государства», который возможно рассматривать как особый тип государственности. Служилое государство законодательно закрепляло за каждым сословием (дворянство, купечество, крестьянство, посадский люд и т.п.) определенные служебные обязанности. В этих условиях служилые люди как бы растворялись в общей массе подданных, а их верхушка смыкалась с правящей камарильей, выходила из-под социального контроля и была ориентирована только на волю монарха¹. По словам известного дореволюционного государствоведа И.М. Катаева, в этот период зародились все негативные стороны будущего имперского бюрократического аппарата: «всевластие правительственных органов и бесправие обывателей, произвол назначенных властей, эксплуатирующих население, отсутствие правильно поставленного контроля и ответственности»². Возложение обеспечения надежного и эффективного государственного управления в период

¹ Бойко В.Н. Указ. соч. С. 11.

² Катаев И.М. Дореформенная бюрократия. СПб., 1914. С. 12.

проведения петровских преобразований в государстве на такую государственную службу было нецелесообразным.

Поэтому Петр I, отделив персону государя от государства, учреждает на основе Табели о рангах всех чинов воинских, статских и придворных от 24 января 1722 года полноценную государственную службу.

Кроме того, в период царствования Петра I получило юридическое оформление приобретение личного и потомственного дворянства представителями податных сословий (крестьянство, мещане, дети церковнослужителей и другие) путем выслуги лет на государственной службе¹.

Находившиеся на троне Екатерина II и Павел I также продолжили формирование элементов государственной службы путем законодательного закрепления возможности производства в чин путем простой выслуги лет без обязательного назначения на соответствующую должность².

Имперский период формирования понятия должности характеризуется следующими признаками:

- 1) формирование понятия должности в наиболее близком к современному пониманию по содержанию смысле;
- 2) возможность перехода к постоянным должностям, их утверждение в государственном аппарате;
- 3) четкая и детальная регламентация установления и замещения должностей, строго очерченная система чиновпроизводства.

Государственная служба длительное время была организована на взаимосвязанных принципах ранжирования должностей и чиновпроизводства по выслуге лет. То есть был определен перечень должностей государственной службы, разделенный по классам (классные должности) и

¹ См.: Троицкий С. М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII веке. Формирование бюрократии. М., 1974. С. 121.

² Писарькова Л. Ф. Российский чиновник на службе в конце XVIII — первой половине XIX века // Человек. 1995. № 3. С. 121-138, № 4. С. 147-158.

далее классы делились по чинам (классные чины), последние давались по выслуге лет, а на должность назначение происходило по чину.

Известно, что увеличение количества чиновников и повышение требований к качеству их деятельности потребовало создания специальных органов для управления персоналом государственной службы. Примером такого органа стал Разрядный стол, учрежденный Петром I, который обеспечил учет гражданских чиновников, содержал сведения о всех назначенных на «статские» должности, вел списки кадрового резерва¹.

Без наличия выслуги лет (установленный срок службы) ни один из государственных служащих не мог быть не только произведен в следующий классный чин, но и произведен минуя один из чинов (через чин), несмотря на выдающиеся заслуги. Только по истечению двадцатилетнего срока службы в классных чинах дозволялось производить в чин Действительного Статского Советника. Такое положение было отражено в законодательстве Российской империи и до 1917 года применялось на практике.

В современном российском законодательстве о государственной службе присутствует принцип ранжирования должностей и связан с другим принципом – чинопроизводства по должности, но не относится к чинопроизводству по выслуге лет².

В советском государственном аппарате широкое распространение получила система номенклатуры. Произошло сращивание партийного и государственного аппарата. Государственная (исполкомовско-министерская) служба превратилась в придаток партийной службы. Приходится признать, что специальный закон о государственной службе, о необходимости разработки которого десятилетиями говорили многие советские ученые-юристы (Л.М. Колодкин, В.М. Манохин, Т.Е. Новицкая, Ю.А. Розенбаум,

¹ См.: Абрамов В.Л., Деркач А.А., Зазыкин В.Г. Управление персоналом государственной службы: учеб.-метод. пособие. М., 1997. С. 359.

² Черепанова И.В. Государственная служба Российской империи XIX века: теоретическое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск. 2001. С. 23.

Л.А. Сергиенко и др.¹⁾ во времена существования СССР так и не был принят. Советский этап можно охарактеризовать как период стагнации в научном исследовании вопросов государственной службы, так как изначально в это время происходит полный отказ от должностной структуры государственного управления.

Из советской доктрины государственной службы следовало, что учреждение особого статуса для государственных служащих не являлось необходимым, так как подчеркивало отличие между публичным и частным правом, тогда как советское государство того времени являлось носителем идеи стирания таких различий. Поэтому даже попытки создать специальный закон о государственной службе не предпринимались, а для регулирования отношений на службе использовались наряду с общими законодательными актами о Совете Министров, местных советах, о предприятиях и специальные нормативные акты (квалификационные справочники должностей руководителей, специалистов и служащих 1986 г., кодексы о труде и об административных правонарушениях и др.). Хотя возрождение данной административно-правовой категории можно условно связать с Постановлением Госкомитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы 9 сентября 1967 г., которым была утверждена «Единая номенклатура должностей служащих»²⁾, и согласно которому советская государственная служба определялась в качестве особого вида трудовой деятельности, которую осуществляют на профессиональной основе работники государственных органов с целью реализации задач и функций государства. Тот же подход отражен в принятом в 1995 г. Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации», в котором под государственной службой понимается профессиональная

¹⁾ Колодкин Л.М. Государственная служба: взгляд в прошлое и перспективы // Вестник государственной службы. 1994. № 3. С. 74-82; Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 45; Новицкая Т.Е. Государственная служба в России. Правовое регулирование во времена Петра I // Юридический мир. 1996. октябрь. С. 39-40; Розенбаум Ю.А. К понятию управленческих кадров // Правоведение. Л., 1975. № 6. С. 20-25; Сергиенко Л.А. Правовая регламентация управленческого труда / отв. ред.: Б.М. Лазарев М., 1984. С. 54.

²⁾ См.: Постановление Госкомтруда СССР от 09 сентября 1967 г. № 443 «Об утверждении Единой номенклатуры должностей служащих» // Бюллетень Госкомтруда СССР. 1967. № 11.

деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. При этом стоит отметить, что научные разработки данного понятия велись и ранее¹.

Учитывая кардинальные изменения в системе и структуре государственного управления, произошедшие в девяностых годах прошлого столетия, все более остро стала ощущаться необходимость разработки и утверждения нового закона о государственной службе. Российское государство постепенно приводит в соответствие российское законодательство с требованиями мирового сообщества, признавая и ратифицируя основные международные нормативно-правовые акты, в числе которых Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., в которой специально (наряду с иными правами) было зафиксировано, что «каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране»². Уже в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 г.³, закрепляется право граждан РСФСР на доступ к любым должностям в государственных органах в соответствии со своей профессиональной подготовкой и без какой-либо дискриминации. Таким образом, были сделаны первые значимые шаги в направлении выделения государственной службы в особый вид общественно-полезной деятельности, а в дальнейшем и признанию ее публично-правовой природы, которая в советский период российской истории неизменно и упорно отрицалась. К сожалению, конституционный кризис, разразившийся осенью 1993 года, не позволил принять Верховному Совету Российской Федерации подготовленный проект Основ законодательства Российской Федерации о государственной службе, работа над которым шла более года и который включал в себя (наряду с

¹ См., например: Глазунова Н. И. Из истории профессиональной подготовки к государственной службе // Вестник государственной службы. 1993. №11. С.3-13; Лаптев А.П. Влияние развития государственности на подготовку кадров для государственной службы // Вестник государственной службы. 1994. № 1. С. 19-27; Зиновьев А.П. Номенклатурные кадры в СССР: источники формирования // Вестник государственной службы. 1994. №6. С. 64-66.

² См.: Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 // Российская газета. 1995. 05 апреля.

³ См.: Постановление ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 26.12.1991. № 52, ст. 1865.

общими положениями), также и вопросы, связанные с управлением государственной службой, государственными служащими, прохождении государственной службы. Примечательно, что одна из пяти глав этого законопроекта была специально посвящена государственной должности.

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., впервые в отечественной истории закрепила на конституционном уровне положения, связанные с государственной службой и с ее особенностями (ч. 4 ст. 32; пункт «т» ст. 71; ч. 3 ст. 97¹). Важное значение имеет норма ч. 4 ст. 32 Конституции РФ, которая закрепила право граждан РФ на равный доступ к государственной службе. Это право в широком смысле есть форма реализации конституционного права граждан на управление государством, которое не следует отождествлять с формой реализации права на труд, тем более, что такого права Конституция РФ от 12 декабря 1993 года вообще не предусматривала. Также принципиальное значение имеет пункт «т» ст. 71 Конституции РФ, который относит федеральную государственную службу к предмету исключительного ведения Российской Федерации.

Таким образом, однозначно устанавливается деление государственной службы в России на два уровня: федеральный уровень и уровень субъектов Федерации. А именно, государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ. Более подробно виды государственной службы будут рассмотрены нами в отдельной главе.

Отметим, что ч. 3 ст. 97 Конституции РФ устанавливает для депутатов Государственной Думы конституционно определенный запрет совмещения нахождения на государственной службе с исполнением обязанностей в законодательном органе. Данная норма установлена, исходя из закрепленного в ст. 10 Конституции РФ принципа разделения властей, который составляет

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с поправками от 05 февраля 2014 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

одно из фундаментальных основ конституционного строя российского государства. Анализ конституционных положений позволяет сделать вывод, что в дальнейшем государственная служба будет строиться как публично-правовой институт. Следовательно, регулирование отношений государственными нормами трудового законодательства будет устойчиво снижаться. Справедливость данного утверждения подтвердилась в процессе дальнейшего развития законодательства РФ о государственной службе¹.

При всей важности конституционных норм, они создают лишь основы правового фундамента, общего развития государственной службы, нуждаются, таким образом, в основательной детализации в нормах законодательства. Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ нормативно закрепил ряд важнейших понятий института государственной службы. Среди них такие базовые понятия как «государственная должность», «государственная служба», «государственный служащий». В его нормах были четко очерчены и нашли закрепление права, основные обязанности, ограничения, ответственность государственного служащего, а также определен порядок и условия поступления на государственную службу, ее прохождение и прекращение, в общем виде обозначены социальные гарантии для государственных служащих. Следует отметить, что Закон «Об основах государственной службы в Российской Федерации» внес существенную новизну, которая заключается в констатации факта, что государственными должностями являются должности категории «А», а государственными должностями государственной службы – должности категорий «Б» и «В», что связано с особенностями прохождения службы на данных должностях. Соответственно понятие государственной службы относилось только к исполнению должностных полномочий лицами, замещающими государственные должности лишь категорий «Б» и «В».

¹ См.: Гимаев И.Р. Государственная служба как институт правового государства: проблемы теории и практики. М., 2004. С. 35.

А.В. Оболонский так охарактеризовал свое отношение к данному закону: эта сетка (система категорий, групп, разрядов), открывающая огромное поле «важной государственной работы», а также дающая возможность удовлетворения бюрократического тщеславия большого числа работников кадровых аппаратов. «Причем происходит это во времена, когда другие страны, даже такие традиционно стратифицированные, как Великобритания, стремятся преодолеть подобное наследие иерархического феодального общества. Мы же возрождаем институты, ставшие анахронизмом еще в XIX в. Разумеется, Закон содержит и целый ряд норм, действительно способствующих формированию общественно необходимого статуса современной государственной гражданской службы: введение квалификационных экзаменов, аттестаций и конкурсов на замещение вакантных должностей, ограничения, связанные со статусом государственного служащего, гарантии и привилегии служащих и т.д. Однако в целом все же, по моему мнению, в Законе преобладает не *merit system*, т. е. принцип оценки и продвижения служащих в соответствии с их заслугами и достоинствами, являющийся некой основой современного состояния государственной службы в ряде развитых стран и вошедший в ее формальное определение, а желание создать режим безопасности для чиновничьей касты и ее восполнения»¹.

В настоящее время реформирование государственной службы проводится во взаимосвязи с другими реформами, главной целью которых является повышение благосостояния граждан России, борьба с коррупцией, развитие всех сфер общественной жизнедеятельности.

Многовековая история государственного строительства доказала, что государство не может эффективно функционировать без высокопрофессионального аппарата и соответствующим образом выстроенной государственной службы². Перед Российской Федерацией стоят

¹ Оболонский А.В. На государственной службе: бюрократия в старой и новой России. Очерк. 1997.С. 27.

² См.: Шамрай М. С. Формирование системы государственной службы Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 4.

масштабные задачи по модернизации социально-экономического, политического и правового устройства страны на период до 2020 г.¹, что требует от государственных органов разных уровней власти большей ответственности и компетентности. Данное обстоятельство, в свою очередь, влечет необходимость оптимизации деятельности структур государственной службы. Такой оптимизации будет способствовать систематизация действующего законодательства в области государственной службы и формирование определенности в правовом поле страны относительно вопросов государственной службы.

Именно поэтому рассмотрение теоретических трудов в области государственной службы стоит начать с изучения понятия «должность государственной службы».

Необходимость подробного анализа существующих в законодательстве, юридической литературе теоретических разработок, посвященных этому вопросу, имеет своей целью выяснение сущности и признаков должности, а также совершенствование юридической терминологии². В дискуссиях и обсуждениях последних нескольких лет проектов законов о государственной службе звучало, что роль и место любого сотрудника государственного аппарата в решении тех задач, которые стоят перед данным органом, и предъявляющим к этому сотруднику определенные требования исходит из государственной должности, учреждаемой компетентным органом в установленном законодательством порядке. И в таком аспекте государственная должность, как правило, рассматривается в качестве первичной структурной единицы государственного органа. Кроме того, посредством должности обеспечивается не только четкое разделение труда в аппарате,

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (в ред. от 08 августа 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 24.11.2008 г. № 47, ст. 5489; 17.08.2009. №33, ст. 4127.

² Согласно мнению С.С. Алексеева, «...совершенствование юридической терминологии не должна вызывать утрату точности и определенности устоявшихся терминов» / Алексеев С.С. Теория права. М., БЕК. 1994. С. 28.

персонализация управленческих функций и правообязанностей, но и индивидуализация ответственности работников¹.

Необходимо заметить, что единого понятия должности государственной службы до сих пор учеными не выработано, поэтому задачей данного исследования является анализ существующих научных концепций, взглядов на дефиницию должность государственной службы.

В Федеральном законе «Об основах государственной службы РФ»², который в свое время был одним из главных нормативных актов в области регулирования вопросов государственной службы, под государственной должностью понималась должность с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ. По этой причине следует примкнуть к утверждению Ю.Н. Старилова, отмечавшего, что понятие «должность» представляет собой единство составляющих звеньев и должна рассматриваться как: а) структурная единица государственных органов; б) учреждение в установленном законом порядке; в) круг обязанностей, который охватывает соответствующие полномочия государственного органа. Помимо перечисленного понятие должность включает в себя также денежное содержание. Непременным атрибутом должности является ответственность неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленных обязанностей³.

В целях более основательного, во всей полноте изучения характеристики сущности и содержания правового понятия «должность» (учитывая внутренний аспект, который, по мнению В.М. Манохина, состоит из «налаживания

¹ См.: Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. Воронеж. 1996. С. 119-128.

² См.: Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 31, ст. 2990.

³ Подробнее, см.: Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. Воронеж. 1996. С. 119-118.

службы», и внешний, связанный с ее непосредственным осуществлением¹⁾ необходимо уяснить, что содержание представляет собой совокупность элементов, сторон, связей, отношений, процессов, образующих данный предмет или явление со всеми его свойствами, противоречиями, тенденциями, движением и развитием, и т.д.² Содержание более широкое понятие по отношению к сущности, и включает в себя последнее. Выясняя содержание невозможно не затрагивать сущности. Однако сущность вбирает в себя наиболее фундаментальные, основополагающие, устойчивые свойства, стороны данного предмета или явления.

Исследование понятия должности, отраженное в большом количестве монографий, научных статей, учебниках по теории права занимает также основное место в числе проблем, рассматриваемых учеными, специализирующимися на разработке теоретических положений административного права, которые рассматривают, конечно, не только вопросы понятия «должность», но также анализируют его разновидности (государственные должности, должности государственной службы, должности государственной гражданской службы, должности правоохранительной службы, должности военной службы и т.д.).

В дореволюционной России анализ идеи и понятия должности были предметом изучения ученых-правоведов, среди которых, прежде всего, следует назвать труды А.Д. Градовского и Б.Н. Чичерина³, в которых они констатировали, что значение и смысл любых государственных установлений определяется идеей должности (с лат. *officium*), выражением которой являются соответствующие учреждения⁴, то есть, по их мнению, именно в должности отражается вся суть определенного органа.

¹ См.: Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 72.

² Матузов Н.И., Ушанова Н.В. Возможность и действительность в российской правовой системе. Саратов. 2010. С. 91-92.

³ Градовский А.Д. Собрание сочинений: В 9 т. СПб., 1903. Т. 8: Начала русского государственного права, ч. II: Органы управления; Чичерин Б.И. Курс государственной науки: В 3 ч. М., 1894. Ч. 1: Общее государственное право.

⁴ Зенцова Ю.А. Замещение должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2010. С. 17.

Отличалось мнение О.О. Эйхельмана, исходя из определения государственной службы которого, можно сделать вывод о том, что «под должностью он понимает определенные обязанности в учреждениях государственного управления и служебную ответственность, соединенные с получением жалования, выслугой чинов, знаков отличия и пенсии»¹.

Не оставляли без внимания этот вопрос ученые и в советское время, в частности, ему посвящены труды Б.М. Лазарева, В.М. Манохина, И.Н. Пахомова, Ю.А. Розенбаума, Г.И. Петрова².

Анализ трудов указанных ученых позволяет сделать вывод о том, что дискуссионным остается вопрос о правовой природе государственной службы, который рассматривается в двух аспектах – с позиций административно-правовой теории и с позиции, учитывающей положения трудового права³. Наиболее четко это обстоятельство нашло отражение в определении, сформулированном Ю.А. Розенбаумом, который обозначает должность как «государственно-правовое установление, которое образуется в целях реализации задач, стоящих перед государственным органом (или организацией), и определяет служебное место и социально-трудовую роль гражданина в этом органе, предоставленные ему права и возложенные на него обязанности, а также требования к его профессиональной подготовке»⁴.

Второй аспект состоит в выделении узкого и широкого подхода в определении сущности должности. Узкий подход, по мнению многих исследователей, обладает ограниченной природой и основывается на выделении какого-либо отдельного признака должности. Так, определение В.М. Манохина, которое исключительно четко характеризует данное понятие, выглядит следующим образом: «Государственно-служебная

¹ Эйхельман О.О. Обзор центральных и местных учреждений Управления России и Устава о службе по определению от правительства. Киев, 1890. С. 76.

² См., например: Пахомов И.Н. Основные вопросы государственной службы в советском административном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. Львов, 1964; Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров. Социально-правовые аспекты / отв. ред. В.И. Ремнев. М., 1982.; Манохин В.М. Указ. соч. С. 72; Петров Г.И. Советское административное право: Общая часть. Л., 1970.

³ Зенцова Ю.А. Замещение должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 16.

⁴ Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров. Социально-правовые аспекты / Отв. ред. В.И. Ремнев. М., 1982. С. 58.

должность – это часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленная и закреплённая в официальных документах, с соответствующей частью компетенции государственного органа (организации), предоставляемой лицу – государственному служащему в целях ее практического осуществления»¹, что позволяет утверждать о главенствующем месте организационно-абстрактной характеристики должности как исходной структурной единицы государственного органа, обладающей частью его компетенции, при том, что она связана в основном со структурой государственного органа. Тем самым делается акцент на процесс образования должностей и вытекающих отсюда требований по их замещению, т.е. подчеркивается организационное свойство должности.

Со своих позиций, не расходящихся, а дополняющих вышеуказанное понятие, Г.И. Петров утверждает, что должность представляет собой официально закреплённый «комплекс обязанностей и соответствующих им прав, который определяет место и роль служащего в государственном (общественном) органе, предприятии, организации»². Это определение характеризуется, прежде всего, как выражение комплекса обязанностей и прав для лица, ее занимающего. Такой подход не только соответствует смыслу самого слова «должность» (долг, обязанность)³, то есть публично-правовую природу должности, но и подчеркивает функциональное, практическое значение этого установления. И то и другое представленные определения акцентируются на функциональных и организационных составляющих, в которых выражаются важные стороны сущности должности. Достаточно близко к этому определению стоит понятие, данное Ю.А. Розенбаумом, указанное нами выше.

Несомненно, приведенные определения должности, и их взгляды были положены в основу научных исследований других правоведов.

¹ Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 72.

² См.: Петров Г.И. Советское административное право: Общая часть. Л., 1970. С. 199.

³ Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров. Социально-правовые аспекты / отв. ред. В.И. Ремнев. М., 1982. С. 54.

По нашему мнению, институт должности обладает сложной природой, обусловленной межотраслевой принадлежностью. Институт должности, на наш взгляд, необходимо рассматривать как правовой институт, представляющий собой совокупность норм, регулирующих обусловленные частью функций и полномочий государственного органа в установленной сфере деятельности элементы правового статуса государственного служащего и должностного лица государственной службы.

В целях проникновения в сущность понятия «должность» необходимо определить его место в системе других институтов государственной службы, в частности, соотношение с понятиями «должностное лицо» и «государственный служащий». В этой связи остановимся лишь на наиболее важных чертах, необходимых для соотнесения с понятием «должность государственной службы», чтобы проследить исторический аспект соотношения названных категорий.

Понятие «должностное лицо», в отличие от понятия «должность государственной службы», имеет законодательное закрепление, представленное в примечании к ст. 2.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях¹. Данное понятие отсутствует в законодательстве о государственной службе в Российской Федерации.

Ряд ученых предлагают выделять понятие должностного лица в узком и широком смысле и представляют довольно полный анализ предложенного подхода применительно к существующим концепциям должностного лица.

При этом должностное лицо рассматривается в узком смысле, как субъект преступления или субъект административного правонарушения, прежде всего при решении вопросов, связанных с возможностью привлечения к ответственности за правонарушения совершенные на государственной службе².

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001. № 195-ФЗ (в ред. от 04 июня 2014 г.) // Российская газета. 2011. 26 июля; 2014. 06 июня.

² Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М., 2000. С. 210; Аникитин А.А. Административно - правовой статус должностных лиц: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 17-19.

В специальной литературе советского периода для характеристики должностного лица, его признаков такими учеными-административистами как В.Л. Ковалевский, И.Н. Пахомов, Г.И. Петров, Ц.А. Ямпольская предлагались многочисленные и разнообразные определения, в которых, по сути, рассматривали должностное лицо во взаимосвязи с государственным аппаратом и выделяли отдельные специфические признаки данного лица: выполнение должностных функций¹, право совершать юридически значимые действия (издание административных актов)², наличие государственно-властных полномочий, распорядительных полномочий³ и др.

В постсоветский период понятие должностного лица рассматривается иначе: как во взаимосвязи с государственным аппаратом, так и во взаимосвязи с системой местного самоуправления, а сами определения должностного лица носят комплексный, собирательный характер⁴.

И.Р. Гимаев определяет должностные лица в системе государственной службы как «государственных служащих, имеющих право в пределах своей компетенции совершать определенные властные действия, влекущие юридические последствия (например, совершать регистрационные действия подписывать документы и т.д.), а также служащих, которые руководят деятельностью подчиненных им сотрудников и имеют право предъявлять к ним обязательные к исполнению требования; иными словами, это лица, выполняющие организационно - распорядительные функции в органе управления»⁵, то есть он дает понятие должностного лица государственной службы через понятие «государственный служащий», тем самым уравнивая их. На наш взгляд, это правомерно, так как любое должностное лицо государственной службы само по себе будет являться государственным

¹ Ямпольская Ц.А. О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы советского административного права. М., 1949. С. 141.

² Пахомов И.Н. Виды советских государственных служащих, их права и обязанности. Львов, 1965. С. 56.

³ Лазарева Н.С. Дисциплинарная и административная ответственность советских должностных лиц: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1948. С. 65-66.

⁴ Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. Воронеж. 1996. С. 122.

⁵ Гимаев И.Р. Государственная служба как институт правового государства проблемы теории и практики. – М., 2004. С. 10-11.

служащим. Подтверждением данной позиции может служить региональное законодательство и ряд научных работ¹. В некоторых законах о государственной службе субъектов Федерации в рамках понятия «государственный служащий» дается определение понятия «должностное лицо».

Аналогичные различия существуют и в подходах к понятию «государственный служащий». Так, в англосаксонских странах существует термин *civilservant*, который переводится как чиновник, который служит обществу, а не определенной касте бюрократов, что в буквальном смысле означает - гражданский служащий. В русском переводе, учитывая политические реалии, значение изменено с гражданского на государственного служащего, «подчиненного не народу, а только своему начальству»².

Статья 10 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»³ закрепляет содержание таких понятий как «федеральный государственный служащий» и «государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации». Данные понятия расширялись и уточнялись рядом федеральных законов, например, в части предоставления иностранным гражданам возможности поступления на военную службу, закрепления особых требований которым должен отвечать гражданин при поступлении на службу и ряд других дополнений. Ю.Н. Стариков выделяет понятие «государственный служащий» в узком и широком значении. В узком понимании государственный служащий – лицо, которое занимает государственную должность государственной службы, т.е. должность в структурном подразделении государственной администрации, и выполняет на возмездных началах (за вознаграждение, заработную плату) функции этого государственного органа (правоохранительные, судебные и т.п.).

¹ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. Учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 173-175.

² Гимаев И.Р. Указ. соч. С. 14.

³ Федеральный закон от 27 мая 2003г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 02 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.06.2003. № 22, ст. 2063; 08.07.2013. № 27, ст. 3477.

«Государственный служащий» в широком понимании этого слова – это индивидуальный субъект права, осуществляющий государственные функции помимо государственных органов, в других государственных организациях, учреждениях, предприятиях¹.

Исходя из вышеизложенного, можно сказать, что понятия «государственный служащий» и «должностное лицо» нельзя рассматривать как равнозначные. В свою очередь соотношение указанных выше понятий с понятием «должность государственной службы» выражается в следующем:

1) Должность государственной службы изначально определяется как своего рода общее (базовое) понятие, в то время как должностное лицо и государственный служащий обозначаются как физическое лицо. Соответственно, у данных понятий в основе лежат разные явления. У понятия «должность государственной службы» обезличенное место (ячейка) в системе государственной службы, а у понятий «должностное лицо» и «государственный служащий» – субъект, замещающий это место. Таким образом, они определяют разные элементы правового статуса должностного лица.

2) Должность государственной службы, являясь элементом правового статуса государственного служащего и должностного лица государственной службы, определяет их права и обязанности, наделяет соответствующими государственно-властными полномочиями.

Исходя из соотношения понятий «государственный служащий», «должностное лицо», «должность государственной службы» можно выделить некоторые характерные черты должности как правовой категории: 1) это общее (базовое) понятие, безличностная категория; 2) постоянная (или установленная на определенный срок) основа должности, в частности, у понятия «должность государственной службы» в качестве таковой выступает некая ячейка в системе государственной службы; 3) должность

¹ Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. Воронеж. 1996. С. 137-138.

государственной службы является элементом правового статуса государственного служащего и должностного лица государственной службы; определяет их права и обязанности, наделяет соответствующими государственно-властными полномочиями; 4) определенный принцип замещения должностей; 5) определенный характер полномочий лиц, ее замещающих (определяет правовой статус, объем полномочий служащих и должностных лиц, а также выполняемую ими социальную роль в обществе.

Таким образом, проанализировав процесс становления понятия «должность», на наш взгляд, можно выделить следующие его этапы:

1) доимперский период, охватывающий собой промежуток времени от становления российской государственности до петровских реформ. В этот период только происходит становление понятия должности в рамках формирования служивого сословия и выделение вышеуказанных чинов (в рамках формирования системы чиновничества). Условно можно говорить о появлении должности военной службы, так как государственная служба на тот момент носила милитаризованный характер.

2) имперский период, охватывающий собой период существования Российской империи вплоть до революции 1917 года. Характерной чертой должности в тот период времени является то, что правовой институт должности имел детальное закрепление в законодательстве посредством создания типовой структуры государственной службы и предполагал возможность перехода к постоянным должностям, их утверждение в государственном аппарате. Понятие «должность» было сформировано в наиболее близком к современному пониманию по содержанию смысле.

3) советский период формирования понятия должности имеет протяженность до принятия Конституции Российской Федерации, а именно до 1993 года. В это время были заложены основы государственной службы. «Должность» рассматривалась с позиции номенклатуры должностей. Разработки, которые были в то время, легли в основу настоящего понимания должности.

4) современный период развития понятия «должность государственной службы» характеризуется достаточно удачными попытками законодательного закрепления данной категории, многочисленными теоретическими разработками, основанными как на историческом российском, так и на зарубежном опыте. «Должность» рассматривается с позиции трех составляющих: организационной, социальной (функциональной) и правовой. Понятие «должность» закреплено законодательно.

Стоит согласиться с мнением Ю.А. Зенцовой, которая пишет, что должность – это историко-правовая категория, основные черты которой сложились на протяжении всей истории Российского государства и российский законодатель ничего нового (кроме, может быть, формулировок должностей и размеров вознаграждений) не изобрел, взяв все лучшее и назвав своими словами, создал «новый» элемент российской действительности существовавшей задолго до него¹.

Нам представляется, что именно данный подход к институту должности сделает возможным рассмотрение государственной должности в структуре государственной службы.

Служебная должность как элемент государственной службы формировалась на протяжении всей истории российской государственности, т.к. каждый этап её развития² привносил что-то новое в определение должности, которое сформировалось в настоящее время; черты, ассоциирующиеся у нас с должностью и с лицом, её замещающим. В качестве необходимого элемента правового обеспечения преобразований, осуществляемых на современном этапе государственного строительства, является формирование законодательства о государственной службе, оптимально сочетающее в себе как исторические особенности

¹ См.: Зенцова Ю.А. Замещение должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 14.

² См., например: Советская правоохранительная система Урала в период ее становления (1921-1929 гг.): монография / Камалова Г.Т., Майоров В.И.; Под ред.: Власенко А.Н. - Челябинск: изд-во Челяб. юрид. ин-та МВД России, 2010.

отечественного опыта, так и мировые стандарты. В связи с этим, необходимо рассмотреть должность в качестве базового, ключевого элемента государственной службы, чему и посвящен следующий параграф работы.

§ 1.2. Понятие должности государственной службы

Любая управленческая деятельность любых образований (учреждений, организаций, органов государства, предприятий и т.п.) всегда представляет собой организационную структуру, с необходимым присутствием определенных сотрудников, наделенных соответственно правами и обязанностями согласно занимаемой должности. Должности выступают «первокирпичиком» в любой организации.

Исследуя с научно-правовой позиции квалификационную сферу управленческого труда на уровне государства и общества, можно увидеть, что в ней отражаются наряду со сложностью и многообразием управленческого труда, характерными для той или иной конкретной профессиональной сферы деятельности, с другой – специфика управленческого труда по уровням в управленческой иерархии.

Рассмотрение государственной должности и должности государственной службы, как правило, предваряет исследование проблем, связанных с определением службы как правового явления, так как обусловлено первичностью понятия «должность», поэтому так важно определить значение и роль должности для формирования службы в целом и государственной службы в частности.

Служба как важнейший вид профессиональной деятельности человека исполняется большим числом служащих, находящихся и занимающих определенные должности, которые наполнены должностными обязанностями, исполнение которых способствует претворению в жизнь важных задач государства и государственных органов, организаций и т.д.,

классифицированных и ранжированных в специальных реестрах (например, в Российской Федерации принят Реестр государственных должностей¹, Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы²). Стоит отметить, что от того, насколько рационально распределены должностные функции и полномочия в сфере административной власти во многом зависит качество и эффективность государственного управления в стране.

Понятие государственной службы в нашей стране исторически формировалось и складывалось одновременно с созданием и становлением государственности в России. При этом, согласно российской традиции, рассматривая вопросы, связанные в той или иной мере со службой, принято акцентировать внимание на государственном характере службы (т. е. службы «государевой»)³. Интересным фактом является то, что в романо-германских языках при характеристике государственной службы (управления) используются такие термины как – *civil, public, publique, offentlig* («гражданский», «публичный»), которые подчеркивают именно публичный характер как в деятельности государственной администрации, так и при ее взаимодействии с институтами гражданского общества⁴.

Еще в дореволюционной России ученых интересовали проблемы организации государственной службы. С.В. Костромина стала одной из первых российских государствоведов обозначивших целый ряд объективно сложившихся подходов к определению указанного понятия⁵.

В основу одного из подходов, где государственная служба рассматривалась не как деятельность (публичная деятельность, воплощение власти), а как некое правоотношение, были заложены ключевые идеи

¹ См.: Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» (в ред. от 25 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 3, ст. 173; 2014. № 30, ч. 2, ст. 4286.

² См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» (в ред. от 10 сентября 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1, ст. 118; 2014. № 37, ст. 4938.

³ Гимаев И.Р. Государственная служба как институт правового государства: проблемы теории и практики. М., 2004. С. 13.

⁴ Романовский Н.В. Методологические основы организации государственной службы // Теоретические проблемы государственного управления и государственной службы. М., 1997. С. 8.

⁵ Костромина С.В. Правовое регулирование кадрового обеспечения государственной гражданской службы субъектов РФ: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 3.

нормативистской теории права. Например, известный русский учёный – юрист, философ права, профессор Н.М. Коркунов, разрабатывая социологическое направление в юриспруденции и касаясь вопросов реализации публичной власти в государстве, в широком смысле рассматривал в качестве государственной службы всякую деятельность на пользу государству. Исходя из мнения Н.М. Коркунова, государственную службу следует рассматривать как «особое публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее в качестве своего содержания обязательную совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной государственной задачи деятельность. Деятельность, которая составляет содержание государственной службы, есть всегда юридическая обязанность, хотя бы и добровольно принятая, но всегда обязанность»¹. Представленное суждение звучит современно и не теряет своей актуальности в настоящее время.

Что касается второго подхода, то его развитие происходило под влиянием договорной теории происхождения государства (контрактная теория государства²), согласно которой между населением и государством должен заключаться договор, на основе которого граждане обязуются подчиняться государственной власти, а государство обязуется обеспечить защиту естественных прав граждан, действуя в интересах общества. В этом смысле определялось и содержание понятия государственной службы в виде договора между гражданами и государством. Так, к примеру, В.В. Ивановский понимал под государственной службой «свободный договор, из которого вытекает одностороннее публично-обязательственное отношение частных лиц к носителю публичной власти, ради осуществления воли последнего»³. Данную позицию следует рассматривать, как прогрессивную, отражающую движение государства к созданию

¹ Коркунов Н.М. Российское государственное право. Т. 1: Введение и общая часть. 2-е изд. СПб., 1893. С. 280; Коркунов М.Н. Лекции по общей теории права. 2-е изд. СПб., 2004. С. 300.

² Маркова А.Н. История государственного управления в России: учебн. / под ред. А.Н. Марковой, Ю.К. Федулова. 3-е изд. перераб., доп. М., 2007. С. 7.

³ Ивановский В.В. Русское государственное право Ч. 1. Верховная власть и ее органы. Казань, 1896. С. 578.

демократического общества, где в основе взаимоотношений государства и граждан будет лежать общественный договор.

Третий подход характеризует государственную службу и положение служащего с организационной точки зрения и представляется более близким к современному прочтению понятия «государственная служба». Так, крупнейший юрист-международник дореволюционной России О.О. Эйхельман рассматривал государственную службу как исполнение лицом с его согласия после назначения властью на определенную должность (по штату или сверх штата), конкретных обязанностей в организациях государственного управления, соединенных со служебной ответственностью, получением жалования, выслугой чинов, знаков отличия и пенсии¹.

В советском государстве за все время его существования практически отсутствовало законодательство, специально регулирующее вопросы государственной службы. Это объясняется тем, что правовому регулированию государственной службы Советское государство уделяло крайне мало внимания. Акт, который был принят в 1922 году и просуществовал более 70 лет, и который регулировал общие вопросы государственной службы, назывался Декрет СНК РСФСР от 21 декабря 1922г. «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях» («Временное положение о службе в государственных предприятиях и учреждениях»)². Данный факт показывает, что вопросам государственной службы уделялось крайне мало внимания и многие проблемы государственной службы не были урегулированы в правовых актах.

При этом, как справедливо было отмечено В.М. Манохиным, «служба как вид социальной деятельности появилась в системе социальных отношений в качестве необходимого условия для нормальной жизнедеятельности общества, при том с самого начала своего появления — и

¹ См.: Эйхельман О.О. Обзор центральных и местных учреждений Управления России и Устава о службе по определению от правительства. Киев, 1890. С. 76.

² См.: Декрет СНК РСФСР от 21 декабря 1922г. «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях» // Собр. Узаконений РСФСР. 1923. № 1, ст. 8.

как средство обеспечения других видов социальной деятельности, прежде всего, производства, обеспечения производства главным образом в интеллектуальном отношении (организация, рационализация, проектирование и конструирование и т.д.)»¹. Не случайно в течение многих лет считалось, что служба — это сфера умственного труда, а производство в собственном, тесном смысле — сфера физического труда, и лишь в последние полстолетия со страниц специальной литературы исчезло это определение ввиду полной несовместимости с действительностью.

Современное научное осмысление тенденций в исследовании института государственной службы в науке административного права показывает наличие нескольких направлений.

Сформулированное В.М. Манохиным определение государственной службы стало впоследствии в научной литературе традиционно повторяемым и анализируемым: «Государственная служба представляет собой одну из частей деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов и других государственных организаций, а также саму деятельность такого личного состава: государственных служащих по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства»².

Это определение наиболее полно отражает сущность государственной службы, по смыслу содержит в себе несколько подходов, а именно следующие: 1. Государственная служба, как сложный организационно-правовой институт, содержит два внутренних слагаемых: формирование службы (ее организация) и, во-вторых, служебная деятельность по реализации каждым служащим порученных ему государственных полномочий; 2. Государственная служба как комплекс отношений для регулирования представляет собой сложный правовой институт,

¹ Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 4.

² Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 5-14.

объединяющий нормы административного права, трудового права, финансового права и других отраслей права.

Рассматривая определение государственной службы, данное Д.Н. Бахрахом, следует отметить, что здесь прослеживается внимание исключительно к ее организационному аспекту: «Государственная служба РФ – это профессиональная служебная деятельность граждан, состоящая в обеспечении исполнения государственными служащими федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ полномочий Российской Федерации и ее субъектов, государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов»¹. Такой подход, не внося кардинально нового в понятие государственная служба, дополняет определение В.М. Манохина, детализируя организационную сторону этой деятельности.

По мнению Ю.Н. Старилова, институт государственной службы следует рассматривать как с позиций формирования и функционирования самой службы, так и с учетом процесса реализации правового статуса государственных служащих (государственных гражданских служащих, военнослужащих, служащих, которые занимают должности в правоохранительной службе). По сути, его определение государственной службы перекликается с ранее представленными, хотя содержит дополнительные характеристики этого явления: «правовым институтом государственной службы является система правовых норм, регулирующая отношения, складывающиеся в процессе организации системы государственной службы (федеральная, муниципальная, отраслевая; государственная должность, реестр государственных должностей), статуса государственных служащих, процедур его реализации, а также самого механизма прохождения государственной службы»².

¹ Бахрах Д.Н. и др. Административное право: учебник. 3-е изд., пересм. и доп. М., 2008. С. 261.

² Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 617.

По нашему мнению, государственная служба – это сложное многоплановое явление, представляющее собой комплекс общественных отношений, связанных с формированием службы (ее организацией) и служебной деятельностью каждого служащего по реализации порученных ему государственных полномочий.

Порядок устройства государственной службы, способы и методы, используемые при функционировании того или иного вида государственной службы и ряд других вопросов определяется именно посредством должности, так как должность выступает не только основополагающим понятием для определения правового и социального положения служащего, деятельность которого является составным элементом государственной службы, но и положена в основу существования общественных отношений, возникающих на основе и в связи с государственной службой. Государственно-служебные отношения имеют твердую конституционную основу, образующуюся из юридически концентрированных, обладающих высшей степенью нормативной обобщенности и носящих универсальный характер положений Конституции РФ, определяющих правовые основы организации и функционирования государственной власти в России, а также реализации гражданами права на управление делами государства и, в частности, на равный доступ к государственной службе¹.

Происхождение термина «должность» связано с понятием «долг». В ходе исторического развития долг из нравственной категории превратился в правовую и социальную категорию. Долг рождает состояние долженствования субъекта, то есть необходимости, нужности его существования и обязательности действий в целях нормального развития общества и государства.

Отметим, что возникновение должностей исторически обусловлено и связано с качественными изменениями в процессе постепенного

¹ См.: Максимова Н.А. Конституционный вектор административно-правового регулирования государственно-служебных отношений // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 14.

профессионального и квалификационного разделения и кооперации труда, в том числе управленческого, когда часть управленческой власти передается тому лицу, которое занимает определенную должность.

С позиций юридической науки, как правило, содержание должности раскрывается через совокупность юридически установленных обязанностей, полномочий, ответственности. В советский период наибольший вклад в разработку базового понятия должности внесли ученые-юристы В.М. Манохин, И.Н. Пахомов, Ю.А. Розенбаум. Вышеназванными учеными должность рассматривается исключительно как организационно-правовая категория. Такая точка зрения достаточно обоснована и имеет право на существование. Соглашаясь с таким подходом, следует вместе с тем отметить, что в данном случае фиксируется лишь статусный характер должности, но теряется ее социальная сущность, которая выражается через ее ролевое определение.

Чтобы осветить данное понятие с возможно разных позиций, а также с учетом выработанного знания, на наш взгляд, прежде всего, необходимо начинать рассмотрение понятия должности с учетом социальной сущности, сделав акцент на социальной природе такого явления, как должность.

В современной действительности необходимо четкое регламентирование взаимодействия людей в социальном управлении, как одной из важнейших сфер управленческой деятельности, поэтому каждая должность создается с целью, удовлетворения потребности в регламентации властных отношений, когда любая должность, определяя статусное положение человека, замещающего должность, опирается на фундаментальную совокупность правил, принципов, норм, целей.

Одним из авторов такого подхода является К.И. Дзядуков, который исследуя должность как социальное явление, считал, что социальную сущность должности можно выразить через определение должности как социального института, под которым понимается некий комплекс статусов и ролей, а также отношений в различных сферах деятельности человека,

предназначенных для удовлетворения социальных потребностей и которые призваны способствовать этому удовлетворению¹.

Безусловно, становление и развитие должности неразрывно связано с процессом разделения труда и усложнением деятельности в системе социального правления. Основные формы разделения управленческого труда (функциональная, технологическая, профессиональная и квалификационная) проявляются в организационной системе и структуре. Именно здесь находится должность, которую следует рассматривать в качестве одного из главных элементов, первоосновой службы, как социального явления, которое и следует определить, рассмотрев его сущностные особенности.

Лицо, занимающее должность, становится обязанным руководствоваться в своей деятельности определенными профессиональными и публичными интересами, служить этим интересам, что подчеркивает двойственность положения служащего: во-первых, на служащего, находящегося на должности, возлагается обязанность по осуществлению публичных функций, во-вторых, он сам рассматривается как субъект реализации основных прав и свобод. Причем осуществление должностных полномочий исключает субъективные моменты, что не противоречит принципам, закрепленным в Конституции РФ, а, наоборот, является необходимым условием реализации основных прав и свобод гражданина. Как таковая должность не должна и не может быть в принципе средством удовлетворения личных профессиональных интересов служащих².

С помощью должностной структуры, основой которой предстает должность, «формируются статические взаимоотношения в организации, устанавливает коллективный порядок, с которым она связана и остается приспособленной к нему, хотя и отделяется от него. Она не имеет ничего антисоциального, так как она – продукт общества»³. Динамичный характер организационной структуре придают люди, занимающие должности,

¹ См.: Дзядуков К.И. Должность как социальное явление. автореф. дис. ... канд. социол. наук М., 2000. С. 16.

² Стариков Ю.Н. Служебное право. Учебник. М., 1996. С. 105.

³ Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии / пер. с фр. М., 1990. С. 261.

превращая ее в живой социальны и организм – организацию. Социальную природу должности возможно выразить через определение ее роли, то есть как установленное социальное предназначение, выполняемое человеком в государственных, общественных, частных организациях.

Исходя из того, что должность призвана задавать преимущественно профессиональный статус человека, она оказывает значительное воздействие на его поведение, которое в свою очередь, находится в зависимости от определенной позиции или статуса человека, т.е. от социальной роли индивида. Исходя из такого посыла, следует рассматривать должность для человека, как в качестве основы определенной социальной системы ролей и статусов, так и в качестве первичного элемента системы социального управления. Должность, по мнению Л.А. Гурьевой, это установленная социальная роль, которая выполняется человеком в государственных, частных организациях, общественных, учреждениях и предприятиях¹.

Таким образом, мы можем констатировать, что социологическая наука определяет должность как установленную социальную роль, выполняемую человеком в государственных и негосударственных органах, учреждениях, организациях в целях реализации определенных профессиональных функций.

В юридической научной литературе понятие «должность» определяется как служебное место, связанное с исполнением установленных служебных обязанностей и определенной ответственностью, или как установленная социальная роль, которая выполняется человеком в государственных, общественных, частных организациях и учреждениях².

Приводя следующие определения данной категории в своем исследовании, В.В. Черепанов исходит из правовой природы должности:

– учрежденная в той или иной организации согласно определенному порядку первичная структурная единица, содержащая объем и полномочий занимающего ее лица;

¹ Гурьева Л.А. Правовые основы государственной службы: учеб. пос. Сыктывкар. 2002. С. 5.

² Борзунова О.А., Краснов Ю.К. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный). М., 2007. С. 67.

– оформленный результат осознания социальной роли личности в конкретной организационной структуре гражданского общества или государства;

– основной, первичный элемент организации общественной, производственной или управленческой деятельности, основанный на разделении и последующей кооперации труда личностей, реализующих определенные социальные роли;

– основной и неделимый компонент системы деятельности, определяющий объем, содержание и функцию этого компонента в деятельности системы;

– объективированная форма труда с заданным функционалом – функционалом должности;

– место в иерархически структурированной социальной и организационной системе¹.

По мнению И.Н. Сурманидзе, должность государственной службы можно определить как базовый элемент государственного органа, нормативно и организационно определенный и обособленный, обладающий частью компетенции государственного органа. В связи с этим и признаки должностей государственной службы, выделяемые данным автором, носят характер организационной составляющей: 1. Организационная и правовая обособленность. 2. Наличие части компетенции государственного органа. 3. Первостепенное значение для лица, ее замещающего. 4. Наличие квалификационных требований для замещения соответствующих должностей. 5. Наличие полномочий, предоставляемых государственному служащему, замещающему соответствующую должность. 6. Наличие определенного объема ответственности, которую несет государственный

¹ Цит. по: Черепанов В.В. Государственная кадровая политика и кадровая деятельность в системе гражданской службы: учеб. пособие. Ч. 2. М., 2009. С. 7.

служащий, замещающий соответствующую должность государственной службы¹.

Вышеперечисленные определения могут быть, по мнению Б.М. Лазарева, более компактными, который приводит такое определение: «должность – это первичная ячейка органа или его аппарата с ее правовым статусом; это - служебное место. В то же время оно может быть занятым или вакантным. Должность предопределяет требования, предъявляемые к лицу, который претендует на ее занятие или уже занимающему ее, дает заданный комплекс личных, служебных прав и обязанностей служащего»².

Несмотря на несомненную проработанность приведенных определений, по нашему мнению, вряд ли возможно полностью разделить точку зрения на содержание вышеуказанных определений понятия, так как они выражают либо социальную, либо организационную сущность, не учитывая дуалистическую природу понятия должности.

Представляет определенный научный интерес мнение Д.Н. Бахраха, который считает, что представляя должность в виде «ряда «формализованных социальных позиций, юридически закрепленных ролей», в рамках которых «конкретные лица, реализующие определенные должностные полномочия, могут меняться, а их роли нет»³, поэтому содержание должности, выступающей в юридически формализованной роли, не может включать какие бы то ни было личные права и обязанности служащего.

Эту точку зрения, согласно которой личные права и обязанности гражданина не должны включаться в содержание должности, хоть и являются частью его юридического статуса, разделяют и другие ученые. Однако, существует научное мнение, что они должны быть включены в содержание правового статуса лица, занимающего должность. В

¹ Сурманидзе И.Н. Должности и должностные лица государственной службы // Административное право и процесс. 2009. № 1. С. 4.

² Лазарев Б.М. Государственная служба. М., 1993. С. 6.

³ Цит. по: Востриков П.П. Организационно-правовые проблемы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.

подтверждение сделанного вывода следует указать, что в русском языке «должность» определяется как «служебная обязанность»¹. Указанное определение также поддерживают и ученые, специализирующиеся в области административного права, в частности уже упоминаемый Д.Н. Бахрах, утверждающий, что «должность — это, прежде всего служебные обязанности, во исполнение которых должны производиться служебные действия для достижения служебных целей»².

А.К. Ишмухамедова предлагает характеризовать должность в аспекте требований предъявляемых ею к служащему. Среди них решающее значение придается профессионально-квалификационным требованиям, требованиям к уровню и профилю профессиональной подготовки, общему стажу работы по профессиональной подготовке, опыту государственного служащего, его персональным качествам, способностям, квалификации. Автором дано следующее понятие должности: «должность – это юридическое установление, характеризующее в каждом государственном органе специально выделенный объем и содержание деятельности по реализации его компетенции (функций и полномочий)»³. Можно заметить, что в данном определении большее внимание уделено положению самого служащего, т.е. полномочиям и требованиям к его профессиональному уровню, то есть должность рассматривается как составляющая правового статуса государственного служащего.

Понимание должности как звена, связывающего определенную организационную структуру с физическим лицом – служащим, замещающим определенную должность и исполняющим возложенные по должности полномочия, в административно-правовой науке сложились довольно давно⁴.

Удовлетворение публично-правовых интересов той общности, интересам которой подчинена деятельность служащего являются

¹ См.: Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И.Ожегов, Н.Ю. Шведова. М., 1992.

² Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург, 1995. С. 5.

³ Ишмухамедова А.К. Правовые основы классификации должностей государственных служащих Республики Казахстан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 2002. С. 11.

⁴ Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 32.

определяющими в понимании содержания таких категорий как «должность» и «служащий», когда посредством должности определяются границы деятельности служащего, от которых и зависит сфера применения его компетенции, включающая права и обязанности служащего, находящегося (замещающего) на должности¹.

По мнению В.М. Манохина, «должность – это первичный элемент, единица управленческой структуры, наделенная определенным кругом обязанностей и комплексом полномочий. Основным признаком должности, имеющим отношение к рассматриваемой проблеме, является то, что должность включает часть установленной правовыми актами компетенции соответствующего органа, и лицо, замещающее должность, действует от имени этого органа или представляемой им территории в пределах должностной компетенции»². Данное определение наиболее четко и полно отражает содержание понятия «должность» и считается классическим в теории административного права.

Однако научный интерес к понятию должности продолжают оставаться актуальным. Плодотворной можно признать попытку определить понятие публичной должности как разновидности общего родового понятия должности в связи с понятием органа власти (государственной власти либо местного самоуправления)³. Проведение анализа в сравнении с термином «орган власти» позволит наиболее полно определить роль и значение понятия должности. Иными словами, должны учитываться структура органа власти, элементами которой являются подразделения, штатное расписание, схема распределение функций, порядок функционирования⁴.

Недолжно пройти незамеченным и то, что ни одна должность не существует вне той организации, структурной единицей которой она является. Ликвидация организации влечет ликвидацию всех должностей в

¹ Комкова Г.Н., Шудра О.В., Южаков В.Н. Российская муниципальная служба на современном этапе: ответственность, правовое регулирование, специфика категорий // Правоведение. 2000. № 5. С. 32.

² См.: Манохин В.М. Указ. соч. С. 138.

³ См.: Муравченко В.Б. Должности муниципальной службы // Право и экономика. 2009. № 12.

⁴ См.: Кабашов С.Ю. Организация муниципальной службы: учеб. М., 2010. С. 129.

нем, наоборот, при образовании вновь или реорганизации организации практически всегда существует период, когда в этом органе учреждена небольшая доля должностей из предусмотренных по штату¹. Отсюда исходит, что должность является принадлежностью не физического лица – служащего, а государства. Лица, которые ее замещают, могут часто меняться, то есть должность независима от человека – служащего, ее замещающего. Лицо, прекращающее исполнять функции и компетенцию должности, перестает быть должностным лицом. Государственная должность – порождение государства, а не лица, ее замещающего. И служащий, находящийся на должности, служит не должности, а государству и обществу, но не частному интересу, и именно служащий за должностные проступки и преступления наказывается по закону.

Итак, должность – это (производный элемент того или иного вида службы, зависящий от вида, полномочий, направления деятельности того или иного органа государства) элемент государственной или иной администрации, основа ее организационно-штатной структуры. Должность наполняется частью полномочий компетенции органа, которые передаются работнику при ее занятии. Любая структура организации представляет собой систему различных по своему уровню, характеру и значению должностей, включенных в соответствующий штат должностей. Штат – это определенная совокупность утвержденных в установленном порядке должностей всех работников предприятия или организации; в свою очередь, применительно к государственному органу штат представляет собой совокупность входящих в него государственных должностей².

По виду деятельности (функционально) должности могут быть управленческими и неуправленческими (хозяйственные, социально обеспечивающие и др.).

¹ См.: Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы: Институционально-функциональный анализ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 46 - 50.

² См.: Турисбек А.З. Понятия и классификация государственных должностей и государственных служащих // Пробелы в российском законодательстве. М., 2010. № 3. С. 295.

Стоит отметить, что управленческая должность – это основной, первичный элемент структуры органа управления, предназначенного для регулирования той или иной сферы общественной жизни и деятельности. Полномочия, объем и содержание данной должности определяют ее функции, закрепленные нормативно и связанные с распоряжением, организацией, координацией и контролем деятельности лиц, занимающих производственные, социально обеспечивающие, хозяйственные и иные должности. Управленческие должности характерны для государственной службы. На государственной гражданской службе это должности категории «руководители». Ни одна из коммерческих организаций не обходится без своих управленческих структур, включающих в себя управленческие должности.

Должность для своего замещения требует соответствующей специализации и квалификации работника, профессиональных навыков и опыта работы, личных качеств. Это устанавливается в перечне квалификационных требований к должности. С потерей должности человек, гражданин, служащий теряет должностной статус, но не теряет своей специальности, специализации и квалификации. В этом состоит различие между должностью и специальностью (квалификацией).

Суть должностных отношений состоит в единстве и соответствии функций и компетенции должности, с одной стороны, и профессиональной специализации и компетентности должностного лица – с другой. Еще философ Г.В.Ф. Гегель подчеркивал, что человек замещает государственную должность «не в силу своего природного бытия, а в силу своих объективных качеств... знаний и доказательств их пригодности... Поэтому должность не может ни продаваться, ни передаваться по наследству. Во Франции парламентские должности некогда покупались, в английской армии офицерские должности в известной степени покупаются и в наше время, но

все это находилось или находится в связи со средневековым государственным устройством, которое теперь постепенно исчезает»¹.

Система должностей имеет важное административное и социальное значение. Во-первых, за должность, как фундаментальной первоосновой любой организационной структуры, закрепляется часть функций и полномочий органа в установленной сфере деятельности, от чего, в конечном счете, зависит качество и эффективность управления, прежде всего государственного. Во-вторых, она формирует строго ранжированные, юридически установленные статические отношения в организации. Граждане, занимая должности, придают организационной структуре динамический характер, превращая ее в живой социальный организм. В-третьих, должность определяет цели и задачи, объем и структуру функций работников при замещении того или иного поста. В-четвертых, только после учреждения должности в государственном органе начинается государственная служба, и появляются государственные служащие.

Если обратиться к федеральному законодательству, регламентирующему вопросы государственной службы и служебных отношений, то можно увидеть подтверждение данного умозаключения.

Например, месторасположение статьи 8 «Должности государственной службы» в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»². Данная статья следует сразу за определениями видов государственной службы, то есть сначала законодательно устанавливаются нормы, содержащие положения о государственных должностях (ст. 9 «Реестры должностей государственной службы»), и только затем законодатель переходит к понятиям: «государственный служащий» (статья 10. «Государственные служащие» того же закона), «формирование кадрового состава государственной службы», «поступление на государственную службу, ее прохождение и прекращение»,

¹ Цит. по: Теория государства и права: Хрестоматия. Т. 1. С. 365.

² Федеральный закон от 27 мая 2003г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 02 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.06.2003. № 22, ст. 2063; 08.07.2013. № 27, ст. 3477.

которые непосредственно связаны со статусом собственно государственного служащего. Такой же подход проявляет законодатель и в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹, когда после общих положений, изложенных в первой главе, следующая, вторая глава посвящается должностям гражданской службы.

Исходя из вышеизложенного, считаем возможным должность определить как базовый структурный элемент той или иной организации, непосредственно связанный с ее компетенцией, устанавливаемый и замещаемый в определенном порядке, определяющий правовой статус занимающего его лица и определенную социальную роль, выполняемую лицом, замещающим эту иерархическую ступень в организации.

Понятия «должность» и «должность государственной службы» не тождественны. Понятие «должность» шире и включает в себя помимо должностей государственной службы должности в иных коммерческих и иных организациях.

Должность государственной службы одновременно является и основой организационной структуры государственного органа в установленной сфере деятельности, обусловленной целями, задачами его деятельности, его функциями и полномочиями, и элементом правового статуса государственного служащего и должностного лица государственной службы, определяет их права и обязанности, наделяет соответствующими государственно-властными полномочиями.

В связи с этим, **должность государственной службы** можно определить как основу организационной структуры государственного органа, обусловленную целями, задачами его деятельности, его функциями и определяющую правовой статус, объем полномочий государственных служащих и должностных лиц государственной службы, а также социальную

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 02 апреля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.08.2004. № 31, ст. 3215; 07.04.2014. №14, ст. 1545.

роль, выполняемую ими в обществе путем реализации всей совокупности представленных властно-распорядительных полномочий.

Такое определение объясняется нами непосредственной связью должности и статуса государственного служащего, должностного лица государственной службы с содержанием данной категории. Так, мы полагаем, что составляющие должности: ее форма (ранжирование, юридически установленная структура в рамках государственного органа) и содержание (определяет права и обязанности государственного служащего и должностного лица государственной службы, наделяет их соответствующими государственно-властными полномочиями).

Таким образом, современный период ученые в различных отраслях научного знания, описывающие проблемы организации и функционирования системы государственного управления, выявили и исследовали множество определений и трактовок понятия должности. Научное понятие должности разнопланово и вариативно. Это показывает, что должность по своей природе является сложным комплексным явлением. Как всякое комплексное явление должность может быть рассмотрена с точки зрения различных научных дисциплин, каждая из которых акцентирует свое внимание на определенном аспекте.

Должность является базовым структурным элементом любой организации ввиду того, что связана непосредственно с ее компетенцией, имеет определенный порядок установления и замещения, определяет правовой статус занимающего его лица. Сущность данного понятия представляет собой совокупность и правовых полномочий, и определенной социальной роли, выполняемой лицом, замещающим ту или иную иерархическую ступень в организации.

Учитывая, что данной проблемой занимались и занимаются многие ученые, главным образом социологи и юристы, то и определение должности чаще всего можно встретить в юридической и социологической литературе, где должность выступает не только основополагающим понятием для

определения правового и социального положения служащего, его административно-правовой статус, но и определяет порядок устройства государственной службы, способы и методы, используемые при функционировании того или иного вида государственной службы. Поэтому рассмотрению должности как основы формирования службы посвящен следующий параграф.

§ 1.3. Должность как основополагающий элемент структуры государственной службы

Основные направления деятельности, задачи или функции органа обуславливают внутреннее содержание должности, состоящее из трудовых функций, которые выполняются по должности. И здесь следует говорить о взаимосвязи понятий «должности» и «служащий», т.к. каждый государственный служащий должен заниматься выполнением поставленных задач, осуществлением возложенных на него функций, но назначенная обязанность может быть выполнена только на определенной, конкретной должности, которую и занимает служащий в структурных подразделениях и органах государственной администрации¹, и в этом смысле должность выступает как объективированная форма труда, поскольку очерчивает условные границы, в рамках которых государственному служащему предписывается реализовать свои способности². Такая взаимосвязь, зачастую, приводит к некоторому отождествлению этих двух понятий.

Поэтому, рассматривая должность как структурное первичное образование аппарата управления, которое составляет необходимую основу для функционирования различного рода организаций, необходимо учитывать тот факт, что процессы административного управления, являющегося составной частью социального управления, протекают в рамках должностей

¹ См.: Старилов Ю.Н. Службное право. Учебник. М., 1996.

² Ишмухамедова А.К. Правовые основы классификации должностей государственных служащих республики Казахстан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 2002. С. 13.

и за счет их функционирования, можно констатировать, что должность имеет свое определенное место в системе социального управления и одновременно является одним из первичных элементов его сложной структуры. Необходимо акцентировать внимание на базовых элементах, лежащих в основе любой системы управления. Для социального управления таким элементом выступает должность, а для государственного управления государственная должность¹.

Исследование понятия «должность», а также разновидностей должностей: государственной должности, должности государственной службы, должности государственной гражданской службы в основном имеет место среди тех ученых, которые занимаются решением теоретических проблем науки административного права².

Существенный вклад в разработку идей относительно понятия государственной должности внесли ряд ученых-правоведов дореволюционной России, таких как: А.Д. Градовский, Б.Н. Чичерин, указавшие на то, что смысл и значение всех государственных установлений определяется идеей должности (*officium*), выражением которой являются соответствующие учреждения.

Поскольку нас в большей степени интересует должность государственной службы, обратим свое внимание на ее значение для формирования государственной службы, для чего обратимся сначала к рассмотрению структуры государственной службы. Для определения сущности понятия должности государственной службы, ее значения для формирования государственной службы необходимо рассмотреть вопросы структуры государственной службы, поскольку последняя представляет собой комплекс стабильных взаимосвязей, обеспечивающих целостность и единство государственной службы самой по себе, то есть сохранение основных свойств при различных внешних и внутренних изменениях. При

¹ См.: Дзядуков К.И. Указ. Соч. С. 13.

² См., например: Зенцова Ю. А. Замещение должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2010.

этом стоит отметить, что, несмотря на то, что отдельные ее элементы были достаточно детально рассмотрены в рамках монографических и диссертационных исследований, комплексного анализа проведено не было.

Кроме того, что структура представляет совокупность устойчивых взаимосвязей, она включает в себя тип и способ осуществления таких связей, с помощью которых обеспечивается целостность объекта, сохраняются его основные свойства вне зависимости от различных внутренних и внешних изменений. В ней отражается составляющая, остающаяся устойчивой и неизменной, несмотря на всевозможные преобразования системы государственной службы. Определение таких компонентов в системе государственной службы представляется важным, так как достижение устойчивости является главной проблемой государственного развития.

Государственную службу, бесспорно, следует рассматривать в качестве многоуровневой общественной системы, и по этой причине у нее отсутствуют ограничения в возможности дифференциации, разветвлении, многообразии, расширении функциональных возможностей.

Анализируя государственную службу как правовой институт, Ю.Н. Старилов включает в его структуру в качестве элементов правовые нормы, регулирующие: возникновение, реализацию и прекращение государственно-служебных правоотношений; должность, занимающую служащим, который осуществляет от имени государства (или органов местного самоуправления) его функции; принципы службы; правовой статус служащего¹.

Однако, представляется более логично, исходя из сформулированного В.М. Манохиным определения государственной службы, как одной из «частей деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов (других государственных организаций), а также саму деятельность этого личного

¹ Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 618.

состава по непосредственному осуществлению задач и функций государства»¹, в качестве элементов структуры государственной службы (правового статуса государственного служащего) назвать не только принципы, прохождение службы, но и компетенцию, личный состав, а также и должность, как ее основной элемент. При этом еще раз подчеркнем, что если выделение видов государственной службы строится на основании отличия одного вида государственной службы от другого, то при выделении элементов государственной службы мы идем от противного, признавая таковыми наиболее общие, основополагающие составляющие всех ее видов.

Остановимся более подробно на некоторых из приведенных выше элементов. По мнению Д.Н. Бахраха, самой важной проблемой в структуре института государственной службы являются принципы государственной службы, и она является таковой не только для правовой системы Российской Федерации, но и для иных государств. Само понятие «принципы государственной службы» указывает как на сущностные характеристики, основополагающие черты, важнейшее содержание собственно государственной службы, так и является основанием главных юридических положений в структуре одноименного правового института².

Как известно, советское законодательство не регламентировало отношений в сфере государственной службы. Однако ученые всегда пытались найти основополагающие идеи, на которых и строилась государственная служба; иначе говоря, установить принципы государственной службы³. Интересны суждения В.М. Манохина о принципах государственной службы. Именно его выводы стали основой для определения данного теоретического положения. Так, по мнению указанного автора, принципами государственной службы выступают требования, «которые:

1) являются всеобщими для государственной службы и

¹ См.: Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1999. С. 5-14.

² См.: Бахрах Д.Н. и др. Административное право: учебн., 3-е изд., пересм. и доп. М., 2008. С. 277.

³ См.: Стариков Ю.Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сочинения...: сб. избр. науч. тр. Воронеж, 2010. С. 83.

распространяются на все виды государственной службы;

2) обязательны для любых лиц (организаций), в той или иной степени имеющих отношение к государственной службе;

3) охватывают все организационные, правовые, информационные и другие стороны, из которых складывается содержание государственной службы»¹.

Принципы современной государственной службы находят свое отражение в Федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации»².

Изучая и классифицируя принципы государственной службы, также как и принципы государственного управления, обычно сначала выделяют две основных группы принципов: конституционные и организационные. Необходимость выделения первой группы принципов обусловлена положениями Конституции РФ, конкретизируемые в специальных законодательных актах. Вторая группа воссоздает устройство и функционирование государственной службы, включая государственный аппарат и его структуру, разделение управленческого труда, обеспечение эффективной административной деятельности в государственных органах³.

Практически аналогичную классификацию предлагает и А.А. Гришковец, подразделяя принципы государственной службы на две основные группы:

1) конституционные принципы (например, верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими служебных обязанностей; приоритета прав и

¹ См.: Манохин В. М. Государственная служба. М., 1999. С. 293-294.

² Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 02 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2063; 2013. № 27, ст. 3477.; Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 02 апреля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215; 2014. № 14, ст. 1545.

³ См.: Бахрах Д.Н. и др. Административное право: учебн., 3-е изд., пересм. и доп. М., 2008. С. 279.

свобод человека и гражданина их непосредственного действия: обязанности государственного служащего признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина; разделения законодательной, исполнительной и судебной власти и другие);

2) организационно-функциональные принципы - те, которые установлены в специальных законодательных и иных нормативных правовых актах о государственной службе, и которые определяют специальные отношения государственно-служебного характера (например, единства основных требований, предъявляемых к государственной службе; профессионализма и компетентности государственных служащих; гласности в осуществлении государственной службы; стабильности кадров государственных служащих в государственных органах и другие).

Строгое следование принципам государственной службы – залог эффективной деятельности государственного аппарата. Однако необходимо признать тот факт, что их соблюдение пока не стало нормой. Например, во многих случаях игнорируется принцип гласности в осуществлении государственной службы. Отдельные правовые акты, нормы которых регулируют важные стороны деятельности государственного аппарата, долгое время оставались недоступны для общества¹.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» в статье 3, которая так и называется «Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы» не рассматриваются иные принципы, связанные с самой государственной службой².

На особенности такой правовой регламентации указывает Е.Г. Крылова, рассматривая проблемы реализации принципов организации и функционирования государственной службы в РФ, и также делая попытку классификации этих принципов на две основные группы. В основе

¹ Гришковец А.А. Государственная служба: организационно-правовое обеспечение: учебно-методическое пособие. М., 2000. С. 18.

² См.: Бахрах Д.Н. и др. Административное право: учебн., 3-е изд., пересм. и доп. М., 2008. С. 278.

выделения первой группы закладываются общая социальная модель построения и функционирования системы государственной службы, которые нашли свое отражение в ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»; выделение второй группы принципов связано с особенностями видов государственной службы также имеющих место быть в законодательстве об отдельных видах государственной службы¹. Следует отметить, что такая классификация носит относительно формальный, произвольный характер.

Представляется, что общие принципы построения и функционирования государственной службы должны быть отражены в базовом законе. Таковым является Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации». И исходя из степени общности общих принципов, не повторяя их в иных законах о видах службы, должны быть, отражены специальные или специфические принципы, характерные для отдельных видов государственной службы. Учитывая, что, безусловно, не все принципы обозначены в статье 3 вышеназванного Закона, можно дополнить его положения и иными, также относящимися к общим, принципам государственной службы.

Однако Ю.Н. Стариков резко критикует нормативное закрепление сугубо теоретических концепций и категорий, установление «основных принципов построения и функционирования системы государственной службы»². Причем, речь идет о вопросах, связанных с построением и функционированием не самой государственной службы, а лишь ее системы. И с этой позицией следует согласиться, так как в противном случае возникают вопросы, связанные к примеру, с отнесением к принципам функционирования государственной службы «приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты»? А также, что понимается под таким

¹ См.: Крылова Е.Г. Формирование системы государственной службы РФ в контексте реализации правового государства: автореф. ...д-ра юрид. наук: М., 2009. С. 38.

² Стариков Ю.Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сочинения...: сб. избр. науч. тр. Воронеж, 2010. С. 89-90.

принципами, как «организации и функционирования системы государственной службы», или «взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы»? Ведь и государственная и муниципальная службы являются видами публичной службы, хотя и развивающиеся самостоятельно и на собственной нормативно-правовой основе. В то же время, статья 5. «Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации» Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» гласит, что в порядке осуществления взаимосвязи муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации при исчислении общего стажа стаж муниципальной службы и стаж государственной гражданской службы, исходя из смысла п. 4 ст. 5 должен учитываться¹.

Для данного исследования важно рассмотреть один из основных, базовых элементов государственной службы, каковой является компетенция. Орган государства не только не должен уклоняться от реализации своей компетенции, но и не в коем случае выходить за ее пределы. Ведь наделяя орган власти определенной компетенцией, тем самым осуществляем сбалансированное распределение полномочий между подразделениями и должностными лицами, составляющими его структуру. Компетенция выступает как особая категория, имеющая активную направленность, (и в этом заключается ее особенность), необходимая для решения задач, поставленных государством, особенно в тех сферах общественной жизни, где те или иные органы власти представляют государство.

Как правило, выделяются несколько основных подходов в решении вопроса о содержании компетенции. В одном случае компетенция рассматривается в качестве совокупности властных полномочий, что характеризуется как «узкий подход» к содержанию компетенции, при

¹ Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 04 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации от 5.03.2007. № 10, ст. 1152; 10.03.2014. №10, ст. 954.

котором представляется достаточно сложным разграничить сферы общественных отношений, в которых реализуются те или иные полномочия. По мнению других авторов, следует расширить содержание компетенции, включив в нее, помимо предметов ведения, прав, обязанностей субъекта компетенции и другие элементы (цели¹, и задачи², и функции³, и предметы ведения⁴, и ответственность⁵), что позволяет говорить о наличии «широкого подхода» к определению состава компетенции. Представляется, что вряд ли будет целесообразным присутствие отдельной правовой дефиниции со столь широким объемом содержания, включающим в себя все вышеназванные элементы.

Большинство исследователей вопросов компетенции разделяют иную точку зрения, заключающуюся в понимании компетенции как правовой категории, включающей в себя наряду с полномочиями и такой важный элемент, как предметы ведения. Подобный подход, безусловно, должен быть положен в основу содержания компетенции как представительных, так и исполнительных органов государственной власти и включать совокупность полномочий, наделение которыми происходит путем принятия нормативно-правового акта в отношении определенного органа или должностного лица по предметам ведения в отведенной области деятельности.

Еще один структурный элемент государственной службы – прохождение государственной службы, представляющий собой цикл процедур, который охватывает период от оформления поступления на государственную службу, исполнение полномочий по должности, включающие аттестацию, присвоение чинов и званий, до прекращения служебных отношений.

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 55.

² См.: Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. М., 1969. С. 13 - 22; Лазарев Б.М. О компетенции органа советского государства // Советское государство и право. 1964. № 10 С. 46; Юсупов В.А. Научная организация исполнительной власти: учебное пособие. Изд. 2-е, доп. Волгоград, 2003. С. 65.

³ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. С. 209.

⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Основные черты компетенции представительных органов власти // Вопросы развития и совершенствования органов народного представительства в СССР: Тр. ВЮЗИ. Т. 7. М., 1966. С. 7; Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 55.

⁵ См.: Советское административное право / под ред. Власова В.А., С.С. Студеникина. М., 1959. С. 9.

Прохождение государственной службы представляет собой длящийся во времени процесс, который начинается с момента замещения служащим государственной должности, т.е. с начала возникновения государственно-служебных отношений. Данный процесс связан с дальнейшим перемещением лица по службе, проведением аттестации служащих, и заканчивается прекращением служебных отношений с государством. Выполняя свои должностные обязанности, государственный служащий в это время реализует правовой статус государственного служащего.

В данном контексте стоит обратить свое внимание на способы замещения должностей, так как институт государственной службы в значительной степени обусловлен существующими способами замещения государственных должностей.

Некоторые из таких способов уже давно стали достоянием различных исторических эпох (занятие должности по жребию; получение по наследству; путем купли-продажи; на основании дарения, а также ряд других способов)¹. Истории известны случаи, когда должности получали одним из вышеперечисленных способов. Например, выдающийся французский мыслитель Шарль-Луи Монтескье должность президента парламента в Бордо получил от своего дяди по наследству. Эта должность была преимущественно связана с судебскими функциями². Нет сомнения в том, что вышеперечисленные способы являлись актуальными для определенной исторической эпохи и отражали уровень правосознания и взгляды на значение государственной службы, которые преобладали в обществе в тот период времени.

В ст. 32 Конституции РФ закреплён принцип равного доступа граждан России к государственной службе. В настоящее время государственные должности в РФ замещаются путем зачисления, назначения, выборов или по конкурсу.

¹ См.: Вельский К.С. Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хамановой. М., 2008. С. 274-275.

² См.: Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения. М., 1955. С. 6.

Нельзя не отметить тот факт, что в специальной литературе высказываются мнения о существовании только нескольких из вышеперечисленных способов замещения должностей. Это связано с тем, что некоторые из способов фактически не получили своего законодательного регулирования.

В научных исследованиях высказываются мнения о существовании таких способов поступления на государственную службу, как зачисление¹ и контракт². Однако убедительных подтверждений выделения таких способов замещения государственных должностей ни в федеральном, ни в региональном законодательстве не обнаружено, т.е. де-юре они не установлены³.

Возможно, законодательное закрепление процедуры замещения должностей государственной службы такими способами, как зачисление и контракт в будущем смогут стимулировать современные доктринальные исследования, отвечающие тенденциям развития института государственной службы и реалиям современного государственного строительства.

Рассмотрим каждый способ замещения должности немного подробнее. Назначение является наиболее распространенным способом замещения должностей государственной службы. Так, все должности государственной службы категории «помощники (советники)» замещаются путем назначения. У данного способа есть ряд преимуществ и недостатков, как указывает В.М. Манохин, «назначение на должность имеет определенный ряд преимуществ: подбор кандидата из неограниченного круга лиц, возможность перевода лица из одного органа в другой орган, территориального перевода. Есть у назначения и негативные стороны: зависимость назначенного лица от назначившего органа (должностного лица), от которого оно полностью зависит, и в результате чего обращенность вверх по иерархии, чем к

¹ См.: Манохин В.М. Служба и служащий в РФ: правовое регулирование. М., 1997. С. 29.

² См.: Охотский Е.В. Государственная служба в аппарате парламента: Отечественный и зарубежный опыт. М., 2002. С. 213.

³ См.: Вельский К.С. Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2008. С. 274-275.

трудовому коллективу»¹. При данном способе замещения должности необходимо заключение трудового договора (контракта).

В юридической литературе по-разному оцениваются правовые значения акта о назначении на должность и служебного контракта. Так, по мнению Е.Л. Патрашко «государственно-служебные отношения между Российской Федерацией и гражданином, заключающим служебный контракт о поступлении на правоохранительную службу и ее прохождении, возникают на основании акта о назначении гражданина на соответствующую должность правоохранительной службы»². Контракт в таком случае является неким дополнительным документом, правовое значение которого состоит в том, что в нем закреплены юридически все обязанности представителя нанимателя, отражены условия, согласно которых гражданин несет службу, и иные обстоятельства, обеспечивающие прохождение службы.

Одним из довольно распространенных способов замещения должностей являются выборы на должность. Так, формирование органов управления в общественных организациях происходит на основе выборности. Основная особенность данного способа заключается в том, что на должность избираются лица из числа тех, кто избирает: например, из числа депутатов (например, председателя комитета Государственной Думы РФ) и т.д. После подтверждения легитимности выборной процедуры официально объявляются итоги голосования, и только после этого лицо считается избранным. Заключение трудового договора (контракта) происходит на основании итогов голосования, поэтому никакого дополнительного административного акта на утверждение избранного лица на должность не требуется.

Выборность, как и другие способы замещения должностей, имеет как свои преимущества, так и недостатки. К преимуществам следует отнести открытость, гласность, более подробное знакомство избирателей с

¹ Манохин В.М. Административное право России: Учебник. Саратов, 2010. С. 80-81.

² Патрашко Е.Л. Государственная правоохранительная служба Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2005. С. 13.

качествами кандидата, зависимость его от избирателей в процессе осуществления должностных полномочий. Недостаток в том, что возможности подбора кандидатов ограничены, поскольку избирателям необходимо знать тех кандидатов, кого они будут избирать¹.

Считается, что на государственной гражданской службе наиболее эффективным рассматривается один из самых известных в мире способов замещения должностей на государственной службе - конкурс. В настоящее время конкурсный порядок замещения государственных должностей успешно используется в развитых и развивающихся демократических государствах. В России конкурс для замещения должностей в государственном аппарате стал использоваться сравнительно недавно.

В СССР для этих целей он никогда не применялся, так как прием на работу в государственный аппарат осуществлялся под контролем партийных органов на основе принципа партийности и номенклатурной системы. Профессиональные качества считались вторичными по сравнению с идеологической выдержанностью и преданностью правящему режиму. На должности, особенно руководящие, назначали преимущественно членов КПСС. Исключение составляли научные и образовательные учреждения. Должности научных сотрудников и профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений (доценты, профессора) должны были замещаться на конкурсной основе. И эти конкурсы пусть формально, но все же проводились. Естественно, что при таких условиях должности в государственном аппарате замещать по конкурсу было едва ли возможно².

В первой половине 90-х годов XX в. были предприняты первые попытки ввести в государственном аппарате конкурсный порядок замещения государственных должностей. Изначально они рассматривались как одно из средств борьбы с коррупцией в системе государственной службы. Впервые конкурс был введен Указом Президента РФ от 4 апреля 1992 года № 361

¹ Манохин В.М. Административное право России: Учебник. Саратов, 2010. С. 80-81.

² См.: Вельский К.С. Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хамановой. М., 2008. С. 274-275.

«О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» (нормативный акт утратил силу). Положение о порядке проведения конкурса, где и определялась процедура его проведения, было утверждено ныне не действующим постановлением Правительства РФ от 23 июля 1993 г. № 702 «Об утверждении Положения о проведении конкурса при приеме на работу в центральные органы федеральной исполнительной власти». Данное положение относилось только к государственным служащим федеральных органов исполнительной власти, да и то далеко не ко всем, а только к тем, кто замещал должности в центральном аппарате федеральных министерств.

Конкурс на замещение вакантной должности обеспечивает право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе. Это право предусмотрено непосредственно в ч. 4 ст. 32 Конституции РФ. Кроме того, среди общих прав государственного служащего закреплено право на участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности государственной службы. Основными преимуществами данного способа являются: возможность участия в нем неограниченного круга лиц, имеющих данные для занятия соответствующей должности, открытость, гласность, голосование.

Общие положения, касающиеся конкурсного порядка замещения государственных должностей, первоначально закреплялись в Федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (нормативный акт утратил силу). На федеральном уровне конкурсная процедура, а именно ее организация и порядок проведения, долгое время определялась в Положении, утвержденном Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 604 «Об утверждении Положения о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы» (нормативный акт утратил силу). Специальные правовые акты, регулирующие конкурсы, также существовали в законодательстве о государственной службе субъектов РФ. Хотя после проведенной реформы государственной службы как способ замещения

должностей гражданской службы конкурс и сохранился, но были значительно ограничены случаи, когда проведение конкурса являлось необходимым. В Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляется возможность поступления на государственную гражданскую службу и замещения должности государственной гражданской службы по конкурсу. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности государственной гражданской службы, а также их соответствия квалификационным требованиям к этой должности.

По процедуре проведения конкурс близок к выборности, но его характерная особенность – возможность участия неограниченного круга участников. Конкурс основан на волеизъявлении участника и участник, как правило, может быть неизвестен до этого коллективу. При выборах (и назначении) выдвижение кандидата начинается с волеизъявления коллектива или вышестоящего должностного лица.

Юридическую силу итоги конкурса приобретают после объявления итогов голосования, на основе которых заключается трудовой договор (контракт). Наличие двух и более участников является обязательным условием конкурса. Руководителям государственных органов, учреждений, организаций предоставляется право заменять проведение замещений должностей путем зачисления или назначения на замещение по конкурсу, расширяя, таким образом, возможности его использования. Поэтому конкурс, как способ замещения должностей, в настоящее время пользуется популярностью и посредством него замещается большой круг государственных служащих: работники образования, науки, здравоохранения и т.д.

Ограниченность доступа для потенциальных участников конкурса, претендующих на государственную должность, к сведениям о вакансиях рассматривается как серьезное препятствие для утверждения конкурсного порядка замещения государственных должностей. Получить такую

информацию в режиме открытого доступа до недавнего времени заинтересованному лицу было практически недостижимо. Однако, следует отметить положительные сдвиги в этом направлении. Так, Правительством РФ было издано постановление от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти» (нормативный акт утратил силу), которым федеральные органы исполнительной власти, включая аппарат Правительства РФ, обязаны обеспечить доступ граждан, в том числе и к перечню вакантных государственных должностей. В последующем Постановлении Правительства РФ от 24 ноября 2009г. № 953 (ред. от 10.07.2013 г. № 583-ФЗ) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» нормы об обеспечении доступа к такой информации были сохранены¹. Правда, к Администрации Президента РФ, аппаратам палат Федерального Собрания РФ, аппарату Счетной палаты РФ и аппаратам целого ряда других государственных органов названное постановление не относится. Следовательно, информация о вакансиях в этих государственных органах по-прежнему остается труднодоступной.

Проведя анализ отдельных способов замещения должностей, можно сделать вывод, что наиболее востребованным способом в настоящее время является конкурс, ввиду того, что с его помощью обеспечивается право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе, а также обеспечивается замещение должностей государственной службы наиболее подготовленными профессионалами. По нашему мнению, разработка и законодательное закрепление известных способов замещения государственных должностей может положительно сказаться на функционировании такого важного института, как государственная служба.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009г. № 953 (в ред. от 10.07.2013 г. № 583-ФЗ) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 30.11.2009. № 48, ст. 5832; 29.07.2013. № 30 (часть II), ст. 4107.

Порядок прохождения государственной службы устанавливается нормативно-правовыми актами, в которых регулируются вопросы замещения государственных должностей, специальной профессиональной подготовки сотрудников различных государственных органов, возможность совместительства, возможность реального выполнения служащими должностных обязанностей и возможность реализации ими своих прав, порядок присвоения специальных званий; поощрение служащих, привлечение их к ответственности, аттестации государственных служащих, продвижения (или перемещения) по службе (должностной рост на конкурсной основе), условия службы, социально-правовой защиты (гарантии, льготы, компенсации) государственных служащих, основания и способы прекращения государственной службы¹.

Таким образом, прохождение государственной службы представляет собой достаточно сложный элемент.

По мнению В.М. Манохина, содержание прохождения означает исполнение должностных полномочий с изменениями в статусе служащего в связи с различными обстоятельствами в течение срока, отведенного контрактом или законодательством².

Исполнение должностных полномочий представляет собой непрерывное, текущее содержание деятельности служащего, определяемой должностным регламентом, отсюда идет и понятие «исполнительская дисциплина».

Классность охватывает многие отрасли и группы служащих, но не всех и не единообразно, общего закона о классности нет, и она определяется званиями (военнослужащие, наука), категориями (здравоохранение), рангами (дипломатическая служба), классными чинами (гражданская служба)³.

¹ См., например: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 04 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации от 5.03.2007. № 10, ст. 1152; 10.03.2014. №10, ст.954; Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 02 апреля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.08.2004. № 31, ст. 3215; 07.04.2014. № 14, ст. 1545.

² Манохин В.М. Административное право России: Учебник. Саратов, 2010. С. 81.

³ Манохин В.М. Там же. С. 72.

Аттестация государственного служащего имеет цель проверить профессиональную подготовку, соответствие его занимаемой должности, определить перспективы роста или понижения по служебной лестнице. Аттестация проводится один раз в три года. В решении аттестационной комиссии, которая проводит аттестацию, содержится одно из следующих заключений:

- служащий соответствует занимаемой должности;
- служащий заслуживает повышения;
- служащий подлежит обязательной переаттестации через год;
- служащий не соответствует занимаемой должности.

Продвижение по службе является неотъемлемым элементом прохождения службы. Какое-то время данный институт отсутствовал, что было связано с номенклатурным порядком регулирования службы. Действующее законодательство закрепило право служащего на продвижение по службе.

Основные способы продвижения по службе это:

- 1) перемещение на более высокую должность;
- 2) присвоение очередного квалификационного класса с надбавкой к зарплате;
- 3) обусловленность оплаты труда стажем службы и другие.

Поощрение по службе – одно из слагаемых оценки труда служащего. К сожалению, по причине запущенности в правовом регулировании этого института законодательство о поощрении еще в стадии формирования, хотя основы решения заложены.

Закреплено право служащего на поощрение в ст. 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹. Отраслевым законодательством (военным, правоохранительным) основания

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 02 апреля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.08.2004. № 31, ст. 3215; 07.04.2014. №14, ст. 1545.

применения мер поощрения детализируются (например, особая сложность задания, особая значимость задания и др.).

Основные меры поощрения следующие:

- меры морального поощрения (благодарность, присвоение почетного звания и др.);
- меры материального поощрения (премии, ценные подарки и др.);
- государственные награды РФ в соответствии с законодательством о них.

Гарантией надлежащего выполнения обязанностей выступает другой элемент прохождения государственной службы – юридическая ответственность.

В научной литературе понятие «юридическая ответственность» является сложным и многоаспектным, ввиду чего определяется по-разному. Одни ученые характеризуют сущность юридической ответственности посредством возможности применения санкций к правонарушителю, другие – посредством претерпевания правонарушителем известных неблагоприятных последствий; третьи считают, что юридическая ответственность является особым отношением, возникающим между лицом, совершившим противоправное деяние и государством, в рамках строго определенным законодательством. Другие авторы связывают юридическую ответственность с наказанием виновного субъекта, например, с лишением его некоторых благ; а пятые – относят данное понятие к особенной обязанности отвечать за содеянное и возмещать вред, причиненный обществу. Также в научной литературе различают позитивную и негативную ответственность и т.д.¹

Ответственность за правонарушения: в нормах об ответственности по службе учитываются не только особенности службы как вида трудовой деятельности, но и особенности правонарушений по службе. Нормами административного права закрепляются и регулируются такие виды

¹ См., например: Добробаба М.Б. Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. 27 с.

ответственности государственных служащих за правонарушения по службе (служебные проступки): дисциплинарная и административная.

Основанием привлечения к дисциплинарной ответственности служит дисциплинарный проступок. Он может быть совершен в форме неисполнения или ненадлежащего исполнения служащим возложенных на него обязанностей (ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), это основной вариант, который дополняется ст. 37 того же Закона, закрепившего семь правонарушений, которые хотя непосредственно и не нарушают должностной регламент, но несовместимы со статусом государственного служащего. Дисциплинарными взысканиями закон закрепил известные ранее меры ответственности от замечания до освобождения от замещаемой должности.

Новым, возвращенным из старых времен, введено взыскание в виде увольнения с государственной гражданской службы (дореволюционные чиновники называли эту меру «гражданская казнь»).

При непосредственном участии служащих, составляющих личный состав, находящихся в подчинении руководителя, он реализует управленческие функции государственного органа. Можно считать, что управленческие кадры в широком смысле это, прежде всего, те, кому поручено руководство деятельностью других людей, организация их труда. Такой подход не исключает, естественно, отнесения к этой категории лиц, работающих не только в органах государственного управления, но и в других государственных и общественных организациях. Однако, рассматривая кадровую политику в сфере государственного управления, мы употребляем термин «управленческие кадры» в узком и более точном смысле, т. е. только по отношению к лицам, работающим в органах государственного управления. В широком же смысле допустимо говорить и об управленческих кадрах, например, общественных организаций или иных государственных (неуправленческих) органов.

Заслуживает внимания исторический подход к определению самого понятия «кадры», предложенный Р. Гербером и Г. Юнгом. К кадрам они относят «лучшие силы рабочего класса и народа, способные, благодаря своим политическим и профессиональным знаниям, а также практическому и жизненному опыту, организовывать массы и руководить ими при решении задач, объективно возникающих в различных областях общественной жизни». Несмотря на абстрактный, в известной мере, характер этого определения, оно, тем не менее, также дает представление о людях, входящих в сферу действия кадровой политики.

Смысл понятия управленческих кадров состоит в том, что к этой категории следует отнести лиц, занимающих должности в органах управления и участвующих согласно правовому статусу должности в управленческом процессе, направленном на реализацию управленческих функций, обусловленных компетенцией данного органа. Данное определение нуждается в одном принципиальном уточнении. Поскольку, как уже говорилось, управление в обществе есть в конечном счете управление людьми, то отличительной чертой статуса управленческой должности, должно быть наличие полномочий.

Деятельность по формированию кадров аппарата государственного управления носит постоянный характер. Начавшись с момента возникновения органа управления, она продолжается в течение всего периода его существования. Этой деятельности присущи свои закономерности, определенные принципы. Формирование кадров аппарата государственного управления детерминируется, как уже упоминалось, кадровой политикой и базируется на ее принципах.

Подбор кадров заключается, как уже упоминалось, в выявлении, изучении и оценке кандидатур работников, наиболее полно отвечающих общим и специальным требованиям, установленным для служащих аппарата государственного управления конкретных должностей в нем. Эта деятельность включает прогнозирование и планирование потребностей в

кадрах, создание системы определения соответствия кандидата требованиям по должности (оценка), мероприятия по формированию резерва на выдвижение, организацию работы службы кадров и т. д., проводимые с соблюдением определенных правил и установленного порядка¹.

В ст. 32 Конституции РФ закрепляется принцип на осуществление равного доступа граждан РФ к государственной службе. При подборе кандидатов на должности главным критерием выступает профессиональная пригодность к исполнению должности, определяемая такими показателями как уровень и вид образования, возраст, стаж работы по профессии и другие в рамках должности, установленные, однако, законодательством. Статья 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» перечисляет социальные и медицинские показатели, при наличии которых кандидаты не могут быть допущены к замещению должности: признание недееспособным в установленном порядке, отказ от предоставления сведений о доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, и др.².

Согласно Указу Президента РФ от 30 мая 2005 г. № 609 «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» сведения о государственном служащем содержатся в личном деле государственного служащего³. Личное дело ведется кадровой службой соответствующего государственного органа, сотрудниками которой заносятся сведения о всех государственных служащих, занимающих должности государственной службы, а также включенных в резерв на выдвижение на вышестоящие государственные должности государственной службы. Доступ к таким сведениям ограничен федеральными законами или иными нормативно-правовыми актами, так как они относятся к сведениям,

¹ См.: Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров. Социально-правовые аспекты / отв. ред. В.И. Ремнев. М., 1982. С. 160.

² См.: Манохин В.М. Административное право России: Учебник. Саратов, 2010. С. 72.

³ См.: Указ Президента РФ от 30 мая 2005 г. № 609 «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» (в ред. от 01 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 23, ст. 2242; 2014. № 27, ст. 3754.

составляющим государственную тайну, либо к сведениям конфиденциального характера. Личное дело государственного служащего должно передаваться при переводе государственного служащего на новое место его государственной службы.

Переходя к рассмотрению следующего элемента государственной службы необходимо рассмотреть и определить, что же является содержанием государственной должности, ибо именно в должности отражено то, что обязано исполнить и какие полномочия обеспечить лицо, занимающее (замещающее) определенную государственную должность. То есть права и обязанности лица, занимающего (замещающего) государственную должность, предопределяются полномочиями самого государственного органа, а реализуются полномочия государственного органа через деятельность этого лица¹.

Полномочия (права и обязанности) государственного служащего определены, в типовом разрезе, в ст. 14, 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Для удобства изучения вопросов прав служащего, как и обязанностей, В.М. Манохиным предложено разделить последние на две группы.

В первую группу включены права, реализуемые в процессе непосредственного исполнения должностных полномочий: ознакомление с документами в рамках должности, получение информации и необходимых материалов, посещение в установленном порядке предприятий и учреждений, принятие решений и участие в их разработке; ко второй группе отойдут те права, которые обеспечивают эффективность выполнения служащими своих прав: участие в конкурсе на должности, продвижение по службе, ознакомление с материалами своего личного дела и другие.

По общему мнению исследователей основным элементом правового статуса государственного служащего, определяющего его эффективное

¹ Гимаев И.Р. Государственная служба как институт правового государства: проблемы теории и практики. М., 2004. С. 10.

функционирование, являются установленные различными федеральными законами права государственного служащего в рамках соответствующего вида государственной службы.

Рассматривая права государственного служащего, стоит отметить, что условно в научной литературе их делят на три группы: 1. права, которые способствуют пониманию служащим своего правового статуса, собственную правовую защиту (например, право на ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности государственной службы; право на ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности государственной службы; право на проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство; право на государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья своей семьи, а также принадлежащего имущества и др.). 2. права, которые служат основой непосредственного выполнения лицом, замещающим определенную должность, служебных обязанностей (право на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей; право на переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета и др.); 3. права, обеспечивающие усиление должностной активности государственного служащего, реализацию, принадлежащих ему конституционных прав и свобод, с помощью и опираясь на которые реализуются социальные гарантии служащего (право на участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности; право на должностной рост на конкурсной основе; право на продвижение по службе, на увеличение денежного содержания с учетом результатов и стажа его работы, право на повышение уровня квалификации и др.).

Государство (государственный орган) принимает на службу гражданина в целях возложения на него соответствующих должностных

обязанностей, которые определяют сущность служебной деятельности государственного служащего.

Общие (основные) обязанности государственного служащего сводятся в основном к обеспечению поддержки конституционного строя и соблюдению Конституции РФ, реализации действующего законодательства, в том числе правовых актов, регулирующих сферу его полномочий; добросовестному исполнению должностных обязанностей; соблюдению установленных правил служебного распорядка, должностных инструкций; обеспечению соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан; исполнению приказов, распоряжений и указаний вышестоящих руководителей; поддержанию достаточного для исполнения своих должностных обязанностей уровня квалификации; соблюдению норм служебной этики; хранению государственной тайны; своевременному рассмотрению в пределах своих должностных обязанностей обращений граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принятию по ним решений согласно нормам законодательства и другие.

В.М. Манохин подразделяет обязанности государственного служащего на две группы¹. В первую группу включаются обязанности по непосредственному осуществлению должностных полномочий (например, обязанности по обеспечению поддержки конституционного строя, соблюдению законности, добросовестное исполнение обязанностей по должности), а во вторую – обязанности, целью которых является обеспечение эффективного исполнения должностных полномочий (соблюдение правил внутреннего распорядка, должностных инструкций, поддержание должного уровня квалификации, соблюдение принципов служебного поведения и пр.).

В Российской Федерации согласно Указу Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной

¹ См.: Манохин В.М. Административное право России: Учебник. Саратов, 2010. С. 72.

гражданской службы»¹ ведется Федеральный реестр должностей государственных служащих и реестр должностей государственных служащих субъектов РФ.

Должность является, несомненно, наиболее важным структурным элементом государственной службы. Государственную службу нельзя определять и рассматривать как простую совокупность государственных служащих; она является единой иерархической структурой даже при наличии различных способов замещения определенных должностей. Должность государственной службы, представляя собой административно-правовую категорию, характеризующую место и роль служащего в государственном органе, определяет, во-первых, объем служебной «дееспособности» как субъекта права. Во-вторых, точное определение должности имеет значение «для оптимизации общей численности административного персонала, соотношения работников различных рангов (специальных званий, классов чинов) и решения задачи сокращения и упрощения (удешевления) государственного аппарата»². Кроме того, должности используются для обеспечения персонализации управленческих функций и правообязанностей, для четкого разделения труда в аппарате и индивидуализации ответственности³.

Следует согласиться с В.М. Манохиным, который считает, что должности, которая устанавливается государством, присущи все элементы административно-правового статуса лица, ее замещающего, которые характеризуют в совокупности, во-первых социальный статус должности, определяемый местом лица, соотносимым с положением других людей в иерархически организованной структуре, во-вторых, организационный статус должности, который относится к санкционированному делению, имеющему

¹ См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» (в ред. от 10 сентября 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1, ст. 118; 2014. № 37, ст. 4938.

² Сумин М.М. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации (на примере Московской области): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М, 2008. С. 16.

³ Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996. С. 119-128.

место внутри организации, то есть занимаемая позиция в организационной иерархии государственного, общественного объединения или иного организационного образования, и с этой точки зрения должность является основой и составляет первичную ячейку в построении и формировании государственного аппарата. В-третьих, правовой статус, в котором определяется круг, объем полномочий (прав, обязанностей и функций), основные формы и методы их реализации, ответственность за исполнение по каждой должности¹.

Таким образом, структура государственной службы отражает ее содержание и представляет собой совокупность элементов, ее образующих (принципов, компетенции, личного состава, прохождения государственной службы, должности), а также связей между ними. Основополагающим элементом структуры государственной службы является должность — неотъемлемая составляющая, связывающая все элементы в единое целое².

Предложенное нами понятие должности государственной службы как основы организационной структуры органа в установленной сфере деятельности, обусловленной целями, задачами его деятельности, его функциями и полномочиями и определяющей правовой статус, объем и структуру функций государственных служащих и должностных лиц государственной службы, а также социальную роль, выполняемую лицом, замещающим эту иерархическую ступень в организации, отвечает данной точки зрения.

Наиболее тесно должность связана с компетенцией органа и его структурными звеньями. Компетенция органа распределяется между его структурными подразделениями, а компетенция последних внутри каждого из них по должностям. В должности закрепляется часть компетенции, полномочий органа. Полномочия по должностям на государственной службе могут определяться как вышестоящими органами, так и самим органом

¹ См.: Манохин В.М. Административное право России: Учебник. Саратов, 2010. С. 69.

² Пермяков А.И. К вопросу о структуре государственной службы в Российской Федерации // Вестник СГЮА. 2012. № 1 (83). С. 86.

(например, Положение о главном (старшем) бухгалтере, Положение об инспекторах и др.).

Важным моментом теоретического анализа понятия «должность» является рассмотрение правового статуса с позиции формы его выражения, предполагающее под должностью комплекс должностных полномочий и функций, которые являются либо общими для многих должностей или конкретные, установленные для данной должности. Конкретные функции и полномочия конкретной должности закрепляются в нормативных документах, причем основы правового статуса могут устанавливаться Реестром должностей государственных служащих, а также одновременно с учреждением какой-либо должности, либо более индивидуализированно – по каждой должности на основе типового правового статуса органа в котором эта должность состоит¹.

Государственная должность государственной службы — первичная структурная единица аппарата любого государственного органа. Как и в нормативистской теории права, сформулированной в начале двадцатого века австрийским ученым-юристом Г. Кельзеном², где исходным является представление о праве как о системе (пирамиде) норм, на самом верху которой находится, принятая законодателем, «основная (суверенная) норма», а расположенные ниже нормы используют для усиления законности норму большей юридической силы, так и государственный аппарат вообще, и аппарат конкретного государственного органа можно условно представить в виде совокупности государственных должностей, также образующих «пирамиду». Причем, высших должностей в служебной иерархии значительно меньше количественно. И как верно подчеркивается необходимость иерархии правовых норм по степени их юридической силы (например, Конституция РФ и Постановление Правительства РФ), так и

¹ См., например: Бахрах Д.Н. и др. Административное право: учебн., 3-е изд., пересм. и доп. М., 2008. С. 293.

² См. подробнее: Кельзен Г. О теории толкования. Чистое учение о праве и аналитическая юриспруденция / перев. с англ. А.А. Краевского // Российский ежегодник теории права. № 2. 2009. СПб., 2011. С. 432-453.

объем властных полномочий значительно шире у лица, замещающего высшую должность, и существенно различается с объемом полномочий лиц, замещающих должности рангом ниже. Такая служебная иерархия существенно облегчает возможность вышестоящих субъектов руководить деятельностью лиц, замещающих нижестоящие должности. Очевидно, что посредством такого устройства у государства появляются большие возможности влиять на общественное развитие, ибо именно государство устанавливает и обеспечивает существование государственной должности.

Учитывая, что в каждой должности сосредоточена определенная часть компетенции, полномочий государственного органа, для реализации которых должность и образуется, распределение этих полномочий зависит от места должности в служебной таблице о рангах. Для нормативного закрепления существования каждой должности устанавливается официальное наименование, определяется группа и (или) категория, к которой относится должность, размер денежного содержания, предусмотренного по должности.

Штатным расписанием каждого государственного органа, представляющим собой утвержденный руководителем органа официальный документ, в котором содержится полный перечень структурных подразделений и должностей, закрепляется расстановка государственных должностей по его структурным подразделениям. В последующем в должностной инструкции устанавливается персонификация управленческих полномочий отдельных структур государственного органа.

Говоря о региональном законодательстве, стоит отметить, что в правовом регулировании рассматриваемой сферы отношений, а именно института должности, имеются определенные тенденции.

В ряде субъектов приняты законы субъектов о государственных должностях (например, Алтайский край, Камчатский край, Красноярский край, Приморский край, Амурская область, Астраханская область, Белгородская область, Воронежская область, Иркутская область, Калининградская область, Кемеровская область, Кировская область,

Костромская область, Курская область, Мурманская область, Нижегородская область, Пензенская область, Саратовская область, Смоленская область, Тюменская область, Ульяновская область, Ярославская область, Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Мордовия, Карачаево-Черкесская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Татарстан, Республика Хакасия, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра), причем у некоторых из них законы называются «О государственных должностях и должностях гражданской службы»¹, у других (например, в Саратовской области, Ульяновской области,) «О государственных должностях»². В Омской области принят «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области»³.

Содержание названных правовых актов различается, так, например, согласно Закону Смоленской области от 03 мая 2005 г. № 29-з (ред. от 31 октября 2013 г.) «О государственных должностях Смоленской области и о государственной гражданской службе Смоленской области» должности подразделяются на категории «А», «Б» и «В». Закон Магаданской области от 23 декабря 2005 г. «О должностях государственной гражданской службы Магаданской области» представляет собой правовой акт, состоящий из

¹ См, например: Закон Республики Мордовия от 07 февраля 2005 г. № 2-3 «О государственных должностях и должностях гражданской службы Республики Мордовия» (в ред. от 30 января 2013 г.) // Известия Мордовии. 08.02.2005. № 17-1; 06.02.2013. №14; Закон Республики Хакасия от 28 февраля 2006 г. № 9-ЗРХ «О государственных должностях Республики Хакасия и государственной гражданской службе Республики Хакасия» (в ред. от 14 апреля 2014 г.) // Вестник Хакасии. 09.03.2006. № 12; 14.04.2014. №23; Закон Смоленской области от 03 мая 2005 г. № 29-з «О государственных должностях Смоленской области и о государственной гражданской службе Смоленской области» (в ред. от 24 апреля 2014 г.) // Смоленская газета. 12.05.2005. № 19; Рабочий путь. 25.04.2014. № 93.

² Закон Ульяновской области от 30 января 2006 г. № 06-30 «О государственных должностях Ульяновской области» (в ред. от 05 мая 2014 г.) // Ульяновская правда. 01.02.2006. № 7(22.443); 08.05.2014. № 65 (23.510).

³ Закон Омской области от 22 декабря 2004 г. № 601-ОЗ «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области» (в ред. от 02 июня 2014 г.) // Омский вестник. 24.12.2004. № 72; 06.06.2014. № 22.

нескольких страниц, с перечислением положений действующего федерального законодательства¹.

Однако ни в одном из региональных правовых актов в области государственной службы применительно к понятию «должность» не дано четкого определения.

В таких субъектах, как Калужская область, Удмуртская республика, законы о регулировании вопросов должностей государственной службы не приняты, и отдельные правовые нормы содержатся в разных региональных правовых актах. Мы считаем, что данный факт свидетельствует о нарушении целостности правового регулирования рассматриваемой сферы отношений. Четко разработанная на федеральном уровне концепция должности государственной службы предотвратит разночтения не только в системе действующего законодательства, в практике правоприменителей, но и в рамках научной деятельности, будет способствовать единству правовой системы страны.

Таким образом, во-первых, структура государственной службы представляет собой комплекс взаимообусловленных и взаимосвязанных составляющих ее звеньев, отражающих ее содержание и напрямую зависящих от уровня и видов государственной службы. Речь идет о принципах построения и осуществления государственной службы, о компетенции того или иного государственного органа, о закрепленных должностях, о служащих, непосредственно выполняющих часть компетенции органа.

Во-вторых, выделение элементов государственной службы стоит несколько обособленно от вопроса выделения видов государственной

¹ См.: Закон Магаданской области от 23 декабря 2005 г. № 656-ОЗ «О должностях государственной гражданской службы Магаданской области» (в ред. от 06 марта 2014 г.) // Магаданская правда. 28.12.2005. № 149(19520); 12.03.2014. №18 (20670).

службы, так как элементы должны выделяться наиболее общие, основополагающие, единых для всех видов государственной службы.

В-третьих, структура государственной службы представляет собой комплекс стабильных взаимосвязей, обеспечивающих целостность и единство государственной службы, сохранение основных свойств при различных внешних и внутренних изменениях, в качестве основного элемента которой следует выделять именно должность.

Проведенный анализ содержания государственной должности можно дать характеристика норм, гарантирующих административно-правовую природу данного института. Нормы, которые гарантируют административно-правовую природу института должности как структурного элемента государственной власти:

- материальные нормы, содержащие понятие должности, понятие должностей каждого вида государственной службы, реестры должностей,
- процессуальные нормы, регулирующие процедуры замещения должностей, осуществления должностных обязанностей, процедуры поступления на государственную службу, прохождения аттестации и иные вопросы, связанные с должностью государственной службы.

Данную систему гарантий можно проследить на примере регионального законодательства. Так, в законах, посвященных вопросам института должности, имеются отдельные главы, посвященные основным понятиям, принципам, и главы, посвященные процессуальным моментам замещения должностей.

Должность является основополагающим элементом структуры государственной службы, которая стержнем проходит через все составляющие ее элементы и органически связывает их в единое целое и служит основой ее формирования. Должность является необходимым

элементом структуры государственной службы, его основой, составляющей первичную ячейку в построении и формировании государственного аппарата.

Должность государственной службы представляет собой административно-правовую категорию, характеризующую место и роль служащего в государственном органе, в которой сосредоточены определенная часть компетенции, полномочий государственного органа, для реализации которых должность и образуется, распределение этих полномочий зависит от места должности в служебной иерархии, а также от вида службы.

Поэтому изучению понятия, содержания, особенностей должности государственной службы посвящена следующая глава работы.

ГЛАВА II. ДОЛЖНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ОСОБЕННОСТИ, ВИДЫ

§ 2.1. Государственная должность и должность государственной службы: соотношение, особенности

Государственные должности являются высшим звеном механизма государства, так как именно в них заложен функциональный потенциал государства и его органов. Правовой статус каждой государственной должности в ее функциональной и организационной составляющих, а также статус всех государственных должностей определяется как статусом соответствующего государственного органа, так и статусной конструкцией всей системы государственных органов. Система правового регулирования вопросов, связанных с государственными должностями, включает в себя два уровня: конституционный, на котором регулируются вопросы общего характера (компетенция, назначение лиц на государственные должности, их освобождение и т.п.), и специально-нормативный, на котором регулируются отдельные виды отношений.

Все должности являются служением или работой кому-то или в чью-то пользу. Известный ученый-административист Н.И. Лазаревский, анализируя законодательство о российской государственной службе, писал: «Есть много должностей, на которые возложено исполнение функций государственной власти, но которые должностями государственной службы не являются...». Таким образом, разделение должностей на две группы – за пределами государственной службы и в сфере государственной службы в организации государственной службы, основано на опыте других государств и дореволюционной России»¹.

¹ Цит. по: Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 142.

Некоторые ученые подразделяют деятельность за пределами государственной службы на самостоятельные виды, так в зависимости от характера этого служения В.М. Манохин делит должности на: государственные, производственные и общественные.

Понятие государственной должности следует отнести к общеправовым, так как оно служит объектом регулирования, по крайней мере, двух отраслей публичного права - конституционного и административного. Оно имеет как научно-познавательный смысл, так и определенное нормативное значение, данное в норме-определении. Это понятие нельзя назвать общим, но оно стало нормообразующим и юридико-поведенческим фактором.

Государственная должность— это юридически оформленная структурная единица, находящаяся в системе государственной власти или государственной службы. Государственная должность представляет собой обособленную и закрепленную в официальных документах (штатах) часть организационной структуры государственного органа, имеющая соответствующую часть компетенции государственного органа, которая предоставлена лицу – государственному служащему для ее практического осуществления.

Однако мы подробнее хотим рассмотреть разграничение таких понятий, как «государственная должность Российской Федерации» и «государственная должность государственной службы Российской Федерации». Положение о федеральной государственной службе¹ регулировало деятельность федеральных государственных служащих, должности которых были утверждены соответствующим Реестром.² Государственные должности Российской Федерации сюда уже не входили. В итоге, сложившееся разделение государственных должностей Российской Федерации и государственных должностей государственной службы

¹ Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1993. № 52, ст. 5073.

² Указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 33 «О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих» (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 3, ст. 174

Российской Федерации, сложившееся к середине прошлого века, укоренилось действующим законодательством и нашло свое подтверждение в ходе дальнейшей административной реформы¹.

Именно это разделение, на наш взгляд, позволяет рассмотреть обособленно государственные должности Российской Федерации, как должности, находящиеся вне пределов основной системы государственной службы.

В федеральном законодательстве «государственная должность», как легальный термин, был впервые закреплён в ст. 1 Федерального закона «Об основах государственной службы». Под государственной должностью предлагается понимать должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей. Данное определение представляется недостаточно полным, в том числе и с точки зрения юридической обоснованности, так как само понятие «должность» остается нераскрытым².

В Модельном законе об основах государственной службы государственная должность определяется как должность в государственных органах с установленным кругом обязанностей по реализации полномочий государственных органов, задач и функций государства³.

Государственные должности призваны образовать систему формальных связей и отношений в государстве. Они являются

¹ См.: Гильмутдинов В.Р. К вопросу о характеристике и основаниях классификации государственных должностей Российской Федерации // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2007. № 6. С. 436-438.

² Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: уч. курс М., 2003. С. 63.

³ Модельный закон об основах государственной службы: принят в г. Санкт-Петербурге 15.06.1998 Постановлением 11-5 на 11-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств - участников Содружества Независимых Государств. 1998. № 18. С. 103 - 128.

системообразующим элементом любого органа государственной власти и предназначены для обеспечения согласованной и скоординированной деятельности политиков и государственных чиновников, распределения и упорядочения их деятельности по полномочиям, содержанию, уровню ответственности. Государственная должность выступает одной из важнейших форм специализации в области государственно-властных и государственно-служебных отношений.

Стоит согласиться с Л.А. Гурьевой, по мнению которой, правовой статус государственной должности определяется: 1) установленным кругом прав и обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа. Права и обязанности одной государственной должности должны быть соотнесены с правами и обязанностями других государственных должностей. Это требование диктуется необходимостью упорядоченности и четкого закрепления служебных отношений, как в самом органе, так и отношений, складывающихся между органами в порядке подчиненности; 2) ответственностью должностного лица за исполнение этих обязанностей. Государственный служащий несет ответственность за нарушение должностных установлений по службе (обязанностей и прав по должности); 3) установлением денежного содержания, т.е. предусмотренными законодательством размерами денежного оклада и надбавками к нему; 4) порядком и условиями замещения государственной должности; 5) порядком учреждения государственной должности с учетом деления ее на категории¹.

В действующем законодательстве Российской Федерации (Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г., ст. 1)² понятие «государственная должность» определяется посредством перечисления видов государственных должностей: «Государственные должности Российской Федерации и

¹ Гурьева Л.А. Правовые основы государственной службы: учеб. пособие. Сыктывкар, 2002. С. 6.

² Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 02 апреля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.08.2004. № 31, ст. 3215; 07.04.2014. №14, ст.1545.

государственные должности субъектов Российской Федерации – должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации». То есть в формулировке данного понятия законодатель определяет не сущность государственной должности, а то, каково ее предназначение и каким нормативно-правовым актом (какого уровня) она учреждается. Можно констатировать, что в российском законодательстве отсутствует нормативное сущностное определение государственной должности. Научные исследования и административная практика свидетельствуют о том, что государственная должность – это юридически установленный, организационно оформленный и профессионально обоснованный первичный структурный элемент системы государственной власти или государственной службы. В отличие от должности вообще эта должность имеет свою точную принадлежность – органы государственной власти и управления.

Для государственных должностей Российской Федерации и государственных должностей субъектов Российской Федерации характерны следующие основные признаки:

- утверждение ее соответствующим государственным правовым актом;
- принадлежность ее только государственному органу;
- зависимость объема полномочий государственной должности от объема полномочий и функций государственного органа;
- предназначение – не для обеспечения, а непосредственного исполнения полномочий государственных органов;
- оплата труда по исполнению должностных обязанностей – только из средств государственного бюджета (федерального или субъекта Федерации);

– лицо, замещающее государственную должность, несет ответственность за качество ее исполнения в соответствии с законодательством.

По действующему законодательству все государственные должности в Российской Федерации подразделяются на два вида: первый – государственные должности Российской Федерации и ее субъектов; второй – государственные должности государственной службы.

Можно провести более широкую их классификацию.

Государственные должности в Российской Федерации подразделяются на:

- государственные должности РФ (политические должности);
- государственные должности субъектов Российской Федерации (политические должности);
- государственные должности федеральной государственной службы (гражданской, военной и правоохранительной службы);
- государственные должности гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Рассмотрим их подробнее.

К государственным должностям Российской Федерации относятся:

- 1) государственные должности, установленные Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- 2) государственные должности субъектов РФ, установленные конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Первая группа должностей устанавливается Конституцией и федеральными законами Российской Федерации. Их замещают публичные политики, обладающие государственно-политическими властными полномочиями. На федеральном уровне к ним относятся: Президент РФ, Председатель Совета Федерации, заместитель Председателя Совета

Федерации, Председатель Государственной Думы, заместитель Председателя Государственной Думы, Председатель Правительства РФ и его заместители, федеральные министры, депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, полномочный представитель Президента РФ, руководители иных федеральных государственных органов (Счетная палата, Центральная избирательная комиссия, Уполномоченный по правам человека), аудиторы Счетной палаты, Генеральный прокурор РФ, прокуроры субъекта РФ, прокуроры Прокуратуры РФ, судьи Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ, судьи федерального суда¹.

На региональном уровне к лицам, замещающим государственные должности субъектов РФ, относятся: председатели законодательных органов власти субъектов РФ, их первые заместители и заместители, депутаты законодательных органов власти субъектов РФ, уполномоченные по правам человека субъектов РФ, уполномоченные по правам ребенка субъектов РФ, председатели Счетной палаты субъектов РФ, его заместители, аудиторы, председатели избирательной комиссии субъектов РФ, его заместители и секретари избирательной комиссии субъектов РФ, мировые судьи и др., систематизированный перечень сведений о которых в конституциях (уставах), законах субъектов РФ о государственной службе.

Называются они по-разному: высшие конституционные должности, государственные должности, политические должности. Например, на территории Саратовской области принят Закон Саратовской области о государственных должностях Саратовской области от 30 марта 2007 года № 51-ЗСО, которым утвержден Сводный перечень государственных должностей Саратовской области. Аналогичный перечень содержится в законодательстве Курганской области в виде указа губернатора².

¹ Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» (в ред. от 25 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 3, ст. 173; 2014. № 30, ч. 2, ст. 4286.

² См.: Закон Саратовской области «О государственных должностях Саратовской области» от 30 марта 2007 года № 51-ЗСО (в ред. 20 ноября 2013 г.) // Собр. законодательства Саратовской области. № 22, 2007; № 48, 2013; Указ Губернатора Курганской области от 10 октября 2008 г. № 455 «Об утверждении перечня должностей и размеров должностных окладов работников Правительства Курганской области,

Перечисленные должности можно называть политическими. Лица, которые замещают государственные должности, государственными служащими не являются и на них не распространяются нормы законов о государственной службе. Деятельность лиц, замещающих государственные должности, регламентирована Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов РФ, специальными законами субъектов РФ. Лица, замещающие государственные должности, непосредственно исполняют те полномочия, исполнение которых лица, находящиеся на федеральной государственной службе, призваны обеспечивать. Стоит отметить, что помимо особого направления деятельности, отличительным признаком лиц, которые замещают государственные должности Российской Федерации, является либо факт их избрания на всенародных выборах (Президент РФ, депутаты всех уровней), либо утверждение высшими законодательными органами по представлению глав исполнительной власти.

В ряде субъектов России приняты специальные законы, регулирующие правовой статус лиц, замещающих государственные должности соответствующих субъектов. Например, в Архангельской области принят Закон Архангельской области «О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области»¹. Аналогичные законы содержатся в законодательстве Вологодской области, Рязанской области, Ставропольского края и других субъектов. В других субъектах правовые акты с подобным содержанием носят другие названия, например, в Новгородской области – «О некоторых вопросах правового регулирования государственной гражданской службы Новгородской области и деятельности

Избирательной комиссии Курганской области и органов исполнительной власти Курганской области, осуществляющих отраслевое либо межотраслевое управление, занимающих должности, не отнесенные к государственным должностям Курганской области и должностям государственной гражданской службы Курганской области» // Документ опубликован не был. Справ.-информац. система «КонсультантПлюс».

¹ Закон Архангельской области от 20 мая 2009 г. № 30-3-ОЗ «О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области» (в ред. от 17 октября 2013 г.) // Волна. 02.06.2009. № 23; 29.10.2013. № 43.

лиц, замещающих государственные должности Новгородской области»¹, в Самарской области и Республики Калмыкия – «О лицах, замещающих государственные должности»².

Нельзя не отметить тот факт, что лица, занимающие государственные должности Российской Федерации, в пределах своих полномочий представляют по существу собой те государственные органы, в которых они замещают государственные должности. Например, они имеют право представлять государственные органы во внешних сношениях. Так, согласно Конституции Российской Федерации на Президента РФ возложено руководство внешней политикой страны (ст. 86 Конституции РФ). Когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации (ч. 3 ст. 92 Конституции РФ).

Юридическая сторона вопроса, связанного с разделением службы на государственную службу и службу на государственных должностях Российской Федерации, представляется важной и необходимой, потому что исключает лиц, осуществляющих последнюю, из естественно возникающей в условиях образуемой государственной службой некой корпорации государственных служащих. В таком юридическом обществе имеются свойственные ему корпоративные аппаратные интересы, что, как известно, зачастую имеет тенденцию к бюрократизации. Лица, занимающие государственные должности Российской Федерации, таким образом, остаются за линией общей массы служащих, отделяются от них, что в идеале призвано эффективно блокировать названные интересы за счет

¹ Областной закон Новгородской области от 12 сентября 2006 г. № 715-ОЗ «О некоторых вопросах правового регулирования государственной гражданской службы Новгородской области и деятельности лиц, замещающих государственные должности Новгородской области» (в ред. от 02 июня 2014 г.) // Новгородские ведомости. 13.09.2006. № 38; 06.06.2014. № 20.

² Закон Самарской области от 09 февраля 2006 г. № 1-ГД «О лицах, замещающих государственные должности Самарской области» (в ред. от 04.06.2014 г.) // Волжская коммуна. 14.02.2006. № 26(25579); 10.06.2014. №148 (29000); Закон Республики Калмыкия от 12 мая 2009 г. № 94-IV-З «О лицах, замещающих государственные должности Республики Калмыкия» (в ред. от 01 марта 2013 г.) // ХальмгУнн. 13.05.2009. № 80; 05.03.2013. № 37.

масштабности и содержания их полномочий и, тем самым, обеспечивать эффективное функционирование самой государственной службы¹.

Представляется, что подобная точка зрения имеет право на существование, но объяснять наличие деления службы на государственную службу и службу на государственных должностях Российской Федерации только возможностью корпоративной бюрократии не корректно. Такое разделение лежит в основе деятельности государственной службы, так как она своим стержнем имеет исполнение полномочий лиц, замещающих государственные должности.

Правовой статус указанных должностных лиц, их деятельность и полномочия определяются специальными законами. Соответствующими законами определяется, например, деятельность депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, судей и других должностных лиц – политиков². Аналогично данный вопрос решается и на региональном уровне.

Однако если рассматривать правовое положение лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, несмотря на их отличный правовой статус с точки зрения обеспечения организации и функционирования государственного аппарата, имеются некоторые аспекты, которые связывают их с иными государственными служащими.

В качестве примера можно привести распространение на отдельные категории государственных служащих и на лиц, замещающих

¹ См.: Куракин А.В. Реформа государственной службы и борьба с коррупцией. Проблемы и перспективы // Следователь. 2004. № 5 (73). С. 46 - 49; Одиноченко С.В. Реформирование государственной службы - важнейшее направление административной реформы в Российской Федерации // Проблемы современного российского и международного права. М., 2005. С. 176-182.

² Федеральный закон от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 28 июня 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 2, ст. 74; 2014. № 26, ч. 1, ст. 3397.; Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (в ред. от 04 июня 2014 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30, ст. 1792; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 23, ст. 2928 и др.

государственные должности, действия многих нормативно-правовых актов, например, связанные с противодействием коррупции¹.

Государственные должности государственной службы, согласно действующему законодательству, учреждаются федеральным законом или иным нормативным правовым актом РФ, законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Отсюда мы можем сделать вывод о том, что понятие государственная должность является родовым по отношению к видовым понятиям государственной должности Российской Федерации и государственной должности государственной службы и их отличие состоит в следующем: 1) они имеют различное законодательное регулирование; 2) лица, занимающие должность государственной службы, обеспечивают исполнение полномочий государственных органов России и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, а лица, замещающие последние, непосредственно исполняют такого рода полномочия; 3) государственные должности Российской Федерации являются политическими; 4) для государственных служащих, осуществляющих деятельность в сфере политики, специальные требования на законодательном уровне, как правило, не устанавливаются, исключение составляют члены Конституционного Совета, Председатель и Секретарь Центральной избирательной комиссии, для которых последние подразумеваются и учитываются при назначении; 5) основания и порядок прекращения государственной службы на государственных должностях, связанных с осуществлением деятельности в сфере политики, определяются Президентом, и осуществляется только в форме отставки и увольнения; 6) по отношению к политическим государственным служащим могут применяться особо

¹ См., например, Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Собр. законодательства Рос. Федерации 10.12.2012. № 50 (часть IV), ст. 6953; Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации 29.12.2008. № 52 (часть I), ст. 6228; 30.12.2013. № 52 (ч.1), ст. 6961 и др.

установленные формы контроля¹.

Таким образом, в широком смысле должность государственной службы представляет собой единство вышеназванных признаков. В узком понимании должность государственной службы является административно-правовой категорией, которая определяется как базовый структурный элемент государственного органа непосредственно связанный с его компетенцией, устанавливаемый и замещаемый в установленном порядке, определяющий правовой статус занимающего его лица.

Выполнение служебных функций в любом звене государственного аппарата имеет некоторые особенности. Такие особенности проявляются в содержании конкретных организационно-правовых форм их осуществления. И организационная структура государственных органов, и деятельность служащих отдельного ведомства, выполняющих возложенные на них задачи, имеют такие особенности, что обусловлено наличием в деятельности государственных органов различных направлений в зависимости от, например, отраслевой принадлежности, в том числе и тех направлений, в которых законом предусмотрена не полностью та или иная функция, а лишь некоторая часть².

Поэтому считаем необходимым обратиться к рассмотрению видов государственной службы в Российской Федерации, чтобы подробно рассмотреть особенности должностей каждого из них.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ»³, возродив два петровских статуса государственной службы, добавил к ним совершенно новый - правоохранительную службу. Таким образом, теперь система государственной службы включает три вида:

¹ См.: Ишмухамедова А.К. Правовые основы классификации должностей государственных служащих республики Казахстан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 2002. С. 13.

² Кудашкин А.В. Военная служба в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования. СПб., 2003. С. 79.

³ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 02 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.06.2003. № 22, ст. 2063; 08.07.2013. № 27, ст. 3477.

- 1) государственная гражданская служба;
- 2) военная служба;
- 3) правоохранительная служба.

Государственная гражданская служба подразделяется, в свою очередь, на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ.

Соответственно, должности государственной службы подразделяются на: должности федеральной государственной гражданской службы и должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Обратим внимание на целевое предназначение должности государственной гражданской службы. Цель двойная – профессиональное обеспечение исполнения полномочий государственного органа и полномочий политического должностного лица. Это совпадает с целями и самой государственной гражданской службы. Должность государственной гражданской службы определяет границы и параметры деятельности гражданского служащего – круг его обязанностей, права и ответственность.

Должности федеральной государственной гражданской службы учреждаются в аппаратах федеральных органов государственной власти, образуемых в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами – в Администрации Президента РФ, Аппарате Правительства РФ, аппаратах палат Федерального Собрания РФ, Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ, Прокуратуры РФ, в федеральных органах исполнительной власти (министерствах и ведомствах), в том числе в территориальных органах.

В государственных органах законодательно разрешено иметь должности обслуживающего и технического персонала, не являющиеся должностями государственной службы. Трудовая деятельность таких работников регулируется не законом о государственной службе, а трудовым законодательством РФ.

Должности государственной гражданской службы субъектов РФ учреждаются в аппаратах законодательного собрания субъекта Федерации, аппарате губернатора (главы администрации) субъекта Федерации, аппарате исполнительного органа (правительства) государственной власти субъекта Федерации, аппарате избирательной комиссии и уставного суда субъекта РФ и некоторых других государственных органах.

Любые иные виды федеральной государственной службы устанавливаются с помощью внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации». В субъектах РФ организуется государственная гражданская служба субъекта РФ¹.

Однако данная нормативная классификация подвергнута обоснованной критике со стороны ученых, равно как и сам закон ее устанавливающий. С точки зрения Ю.Н. Старилова, необходимости в принятии упомянутого Закона не было, продуктивнее было бы дополнить Федеральный закон от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации». Фактически система государственной гражданской службы составляет основу государственной службы.

Основные характерные черты должности государственной гражданской службы должности:

1. Закрепление в законодательстве. Перечень должностей федеральной государственной гражданской службы содержится в Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы².

Особенностью данной сферы правоотношений является направленность на обеспечение не только нормального функционирования, но и существования самого государства в лице его государственных органов. Эффективная государственная гражданская служба обеспечивает единство законодательного процесса и требований правоприменения в практической

¹ См.: Бахрах Д.Н. и др. Административное право: учебник. 3-е изд., пересм. и доп. М., 2008. С. 267-269.

² Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» (в ред. от 10 сентября 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1, ст. 118; 2014. № 37, ст. 4938.

работе, профессиональное сопровождение формирования правового поля страны, создание благоприятных условий как политических, так и юридических, необходимых для реализации каждым человеком, гражданином своих конституционных прав и свобод, осуществление других целей и задач государства.

Наличие нескольких уровней законодательного регулирования.

Согласно Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ» государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ.

2. Принадлежность к определенному органу власти.

Должность государственной гражданской службы представляет собой основу организационной структуры соответствующего государственного органа федерального или регионального уровня, обусловленную целью, задачами ее (его) деятельности, функциями, и определяющая правовой статус, объем полномочий государственных служащих и должностных лиц государственной службы, а также выполняемую ими социальную роль при обеспечении исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Например, согласно Перечню должностей федеральной государственной гражданской службы, выделяются: должности в аппарате Счетной палаты Российской Федерации, в аппарате Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в рабочем аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, в Федеральной службе по техническому и экспортному контролю и др. государственных органах.

3. Персонифицированность. Должность учреждена в соответствующем государственном органе (например, в таможенных органах Российской Федерации) для замещения сотрудником, имеющим специальное звание, и считается должностью федеральной государственной гражданской службы в случае замещения ее гражданским лицом.

4. Особенности правового статуса гражданских служащих.

Правовой статус, объем полномочий и функций государственных служащих и должностных лиц государственной службы имеет ряд таких особенностей, которые объясняются определенной сферой правоотношений. Например, служба в органах исполнительной власти, служба в судебной системе, в органах прокуратуры относится к государственной гражданской службе, но обладает рядом специфических особенностей, обусловленных содержанием и принципами сферы деятельности, осуществляемыми функциями по исполнению конкретных полномочий, или функциями надзора.

Как правило, эти особенности отражены в должностных инструкциях соответствующих учреждений, и, следовательно, одинаковые должности будут содержать отличный друг от друга объем полномочий, компетенцию, составляющие основу должности.

Например, в Типовом должностном регламенте помощника председателя суда (судьи) верховного суд республики, краевого и областного судов, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда четко видны отличия в полномочиях помощников судей в ходе уголовного судопроизводства (по первой инстанции по уголовному делу (материалу); кассационной инстанции; в надзорном производстве, в организации судебного разбирательства с участием присяжных заседателей) и в ходе гражданского судопроизводства (при рассмотрении гражданского дела по первой инстанции; в кассационной инстанции; в надзорном производстве), которые отличаются от круга обязанностей помощников судей арбитражного

суда¹, несмотря на то, что должность помощника судьи в названных системах судов входит в ведущую группу должностей государственной гражданской службы категории «помощники (советники)».

Должность помощника председателя суда (судьи) в аппаратах верховного суда республики, краевого суда, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда (далее – помощник председателя суда (судьи) входит в ведущую группу должностей государственной гражданской службы Российской Федерации категории «помощники (советники)».

Должности государственной гражданской службы «помощник председателя суда» и «помощник судьи» учреждаются согласно пункту 2 части 2 статьи 9 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Нельзя согласиться с Е.Г. Крыловой относительно того, что «надлежащее правовое регулирование государственной гражданской службы в аппаратах судов должно быть обеспечено посредством разработки и принятия Федерального закона «О прохождении государственной гражданской службы в судебных органах», в связи с тем, что государственная служба в судебных органах носит специфический государственно-правовой характер»². По нашему мнению, особенности прохождения службы тесно связаны с вопросами должности государственной службы и вместо принятия множества правовых актов, регулирующих службу в отдельных государственных органах, считаем более целесообразным принятие федерального закона о должности государственной службы в Российской Федерации.

¹См.: Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 6 декабря 2010 г. № 272 «Об утверждении типовых должностных регламентов помощника председателя суда (судьи) верховного суда республики, краевого и областного судов, суда города федерального значения, судов автономной области и автономного округа, окружного (флотского) военного суда, районного суда и гарнизонного военного суда» // Бюллетень актов по судебной системе. 2014. № 4; Приказ председателя Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 2 марта 2010 года № 21 «Об утверждении Должностного регламента помощника судьи Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда» // URL. <http://11aas.arbitr.ru/> (дата обращения: 12 октября 2013 г.)

² Крылова Е.Г. Формирование системы государственной службы Российской Федерации в контексте реализации концепции правового государства: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2009. С. 30.

5. Способы замещения должности.

Должность считается должностью федеральной государственной гражданской службы при условии замещения ее по служебному контракту¹.

Нами была рассмотрена государственная гражданская служба, как вид государственной службы в Российской Федерации. Помимо нее законодательством определены еще несколько видов государственной службы.

Основной формой реализации гражданами Российской Федерации конституционной обязанности по защите Отечества выступает военная служба². Придавая этой форме особое значение, законодатель закрепил на конституционном уровне общеобязательный характер военной службы как важнейшей обязанности российского гражданина участвовать в защите отечества (ст. 59 Конституции Российской Федерации)³, которая выражается в исполнении конституционного долга и обязанности по обеспечению обороны страны и безопасности государства⁴.

В части 1 статьи 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (ч.1, 2, 4 ст. 42)⁵ указано, что военная служба - это особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства, в Вооруженных Силах Российской Федерации и во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, в инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти и в спасательных воинских формированиях федерального органа

¹ Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» (в ред. от 10 сентября 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1, ст. 118; 2014. № 37, ст. 4938.

² Шанхаев С.В. Прохождение военной службы по контракту: практические рекомендации (комментарии и разъяснения, судебная практика, алгоритмы действий, образцы документов). Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». М., 2008. С. 3.

³ Калинин А.Е. Прохождение военной службы по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации: правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 10.

⁴ Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002.

⁵ Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. №13, ст. 1475; 2014. № 30, ч. 1, ст. 4247.

исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах государственной охраны и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранными гражданами - в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях.

Можно назвать следующие основные правовые акты, регламентирующие различные аспекты военной службы: Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке», Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий», Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации», Указ Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации», Указ Президента РФ от 15 марта 1999 г. № 350 «Вопросы Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации» и другие¹.

¹ Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (в ред. от 03 февраля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 23, ст. 2750; 2014. № 6, ст. 558.; Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. от 02 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 6, ст. 711; 2013. №27, ст. 3477.; Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» (в ред. от 23 июня 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 143; 2014. № 26, ч. 1, ст. 3365.; Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» (в ред. от 01 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28, ст. 2882; 2014. № 27, ст. 3754.; Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» (в ред. от 07 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 33, ст. 3254; 2014. № 10, ст. 1020.; Указ Президента РФ от 07 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» (в ред. от

Стоит отметить, что ранее, до выделения правоохранительной службы ученые шли по пути выделения родовых разновидностей милитаризованной службы: военной и военизированной (не военной). Например, В.Б. Гайдов определял службу в органах внутренних дел РФ как «разновидность милитаризованной федеральной государственной службы, осуществляемой в соответствии с федеральным законодательством и основанном на нем законодательством субъектов Российской Федерации на государственных должностях рядового, младшего, среднего и старшего начальствующего состава, устанавливаемых министром внутренних дел Российской Федерации, а также на государственных должностях высшего начальствующего состава, устанавливаемых Президентом Российской Федерации, и финансируемых за счет средств федерального бюджета (если иное не установлено федеральным законом), по организации и непосредственному обеспечению государственных функций в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, личной безопасности граждан и общественной безопасности, охраны собственности и общественного порядка, предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования преступлений и административных правонарушений на всей территории Российской Федерации»¹.

В настоящее время, в нормах федерального законодательства только опосредованно можно получить представление о составе военной службы, исходя из репрезентированного выше определения. Так, Е.Г. Крылова утверждает, что, исходя из функционального назначения военной службы, ее следует разделить на «государственную войсковую службу и службу в государственных органах»².

21 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3314; 2013. №52, ч. 2, ст. 7136.; Указ Президента РФ от 15 марта 1999 г. № 350 «Вопросы Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации» (в ред. от 25 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 12, ст. 1453; 2014. № 30, ч. 2, ст. 4286.

¹ Гайдов В.Б. Служба в органах внутренних дел как разновидность федеральной государственной службы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001. С. 7.

² Крылова Е.Г. Формирование системы государственной службы Российской Федерации в контексте реализации концепции правового государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 35.

Военизированными до сих часто называют службы, которые входят в круг видов военной службы, однако не относятся к чисто военным, например, такие как дорожно-строительные воинские формирования или спасательные воинские формирования, организованные отдельными федеральными органами исполнительной власти. Это, наш взгляд, лишний раз доказывает наличие фрагментарности в правовом регулировании рассматриваемой сферы правоотношений.

Представляется, что четкость и конкретизация в нормах действующего законодательства данного вопроса, а именно конкретного перечня видов военной службы будет способствовать законодательной унификации и единству правовой системы Российского государства.

Действующее законодательство относит военную службу к одному из трех видов федеральной государственной службы. Исходя из смысла ст. 6 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» профессиональная служебная деятельность граждан, составляющая военную службу, может быть осуществлена на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства.

Воинская должность является одним из элементов сложного механизма федеральной государственной службы наряду со штатом, закрепляющим конкретные воинские звания и воинской частью (органом военного управления или иного военного учреждения). Штат воинской части – это документ, определяющий состав воинской части, ее наименование, организационную структуру, численность личного состава, должностей личного состава и соответствующих им воинских званий, размеры должностных окладов военнослужащих.

Должность, характеризую выполняемые служебные обязанности, связанные с осуществлением военным служащим задач и функций соответствующего органа (организации) в сфере обороны и безопасности, права и обязанности, поощрения и ответственность (закрепленные в должностных инструкциях, положениях об органах управления, общевоинских уставах Вооруженных Сил Российской Федерации, положениях о прохождении воинской службы различных категорий военным служащим и т.д.), определяет основные требования к его профессиональной подготовке. Именно должность обуславливает содержание военно-служебных отношений, которые складываются между военным служащим и федеральным органом исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, и между военным служащими и иными субъектами военно-служебных отношений «в процессе осуществления им своей служебной деятельности (так называемый социальный статус должности)»¹.

Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (ч.1, 2, 4 ст. 42)² устанавливается ряд требований к воинским должностям.

По порядку утверждения воинские должности делятся на:

- утверждаемые Президентом РФ,
- утверждаемые в порядке, определяемом министром обороны РФ или руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти. В настоящее время приняты, например, Приказ ФСБ РФ от 23 января 2006 г. № 20 «Об утверждении Перечня воинских должностей органов федеральной службы безопасности, которые могут замещаться гражданским персоналом», Приказ Минобороны РФ от 17 декабря 2012 г. № 3733 «О мерах по реализации правовых актов по вопросам назначения военным служащим, проходящим военную службу по контракту, на воинские

¹ Петров А.А. Закон О воинской обязанности и военной службе (комментарий) // <http://millaw.info/arhiv/showrazdel.php?razdelid=2184> (дата обращения: 01.12.2012 г.)

² Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. №13, ст. 1475; 2014. № 30, ч. 1, ст. 4247.

должности, освобождению их от воинских должностей, увольнению с военной службы и присвоению им воинских званий».

Назначение на воинские должности и освобождение от воинских должностей осуществляются:

- военнослужащих, для которых штатом предусмотрены воинские звания высших офицеров, - указами Президента Российской Федерации;
- остальных военнослужащих - в порядке, установленном Положением о порядке прохождения военной службы¹.

Заметим, что на военнослужащего может быть возложено временное исполнение обязанностей по воинской должности, которую он не занимает, с освобождением его от исполнения обязанностей по занимаемой воинской должности - на срок, определяемый указанным выше положением.

В зависимости от того, на какую должность назначается военнослужащий, зависит выбор должностного лица федерального органа исполнительной власти, которое подписывает первый контракт или новый контракт с военнослужащим; также от этого зависит соотношение предыдущей и настоящей должности, порядок возложения временного исполнения обязанностей по воинской должности и ряд других вопросов, решение которых может быть осуществлено только после идентификации соответствующего военнослужащего посредством должности. Должность военнослужащего – это ядро военных правоотношений, это понятие, отражающее правовой статус, юридическую зависимость от предусмотренных законодательством обязанностей и прав.

В этой связи, нельзя не обратить внимание на вопрос о соотношении понятий «воинская должность» и «должность государственной военной службы».

Воинская должность – это должность военнослужащего или военнообязанного в запасе (отставке) вооружённых сил государства, которая

¹ Указ Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы» (в ред. от 01 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 38, ст. 4534; 2014. № 27, ст. 3754.

определяет его положение (права и обязанности) по отношению к другим военнослужащим. Как уже было отмечено в предыдущей главе в 17-18 вв. воинские должности и звания зачастую объединялись, в связи с чем понятие «воинская должность» имела несколько иное значение.

На наш взгляд, понятие «должность государственной военной службы» более современное, носит оттенок принадлежности должности к особой сфере правоотношений и является более узким по содержанию по сравнению с понятием «воинская должность», если брать исторический аспект соотношения этих понятий.

С другой стороны в действующем законодательстве известны случаи прохождения военной службы на должностях, не являющихся воинскими, что говорит об универсальности термина «должность государственной военной службы» по отношению ко всем должностям военной службы.

Должность государственной военной службы в нашем понимании есть основа организационной структуры государственной военной организации или федерального органа исполнительной власти, обусловленная целями, задачами ее (его) деятельности, функциями, полномочиями и определяющая правовой статус, объем полномочий и функций военнослужащих и должностных лиц государственной службы, а также выполняемую ими социальную роль.

Существенными признаками воинских должностей, по мнению И.Н. Сурманидзе, являются:

1. Наличие квалификационных требований для замещения соответствующих воинских должностей (в том числе медицинские требования, профессионально-психологические требования и др.).

2. Процедура назначения на соответствующую воинскую должность.

3. Полномочия, предоставляемые военнослужащему, замещающему соответствующую воинскую должность.

4. Объем ответственности, которую несет военнослужащий, замещающий воинскую должность¹.

По нашему мнению, основные характерные черты должности в рамках военной службы можно отметить следующие:

1. Закрепление в законодательстве. Перечень должностей федеральной государственной военной службы закреплен в нормативно-правовых актах, регулирующих особую сферу правоотношений – правоотношений в области военной службы, обеспечения защиты и безопасности в государстве.

Федеральный характер военной службы закреплен не только во исполнение таких конституционных норм, как п. г), м) ст. 71, но и, прежде всего, п. т) ст. 71 Конституции РФ, согласно которому федеральная государственная служба находится в ведении Российской Федерации.

С точки зрения А.Ф. Ноздрачева, анализировавшего наиболее общие отличия специальных видов государственной службы, включая военную службу, от государственной гражданской службы «заключается в предназначении этих видов государственной службы, т. е. в выполняемых ими функциях и задачах»².

Действительно, военная служба формируется для осуществления военнослужащими особых охранительно-обеспечительных государственных функций, выделяемых среди всех государственных функций – для обеспечения обороны и безопасности государства. Существование военной службы в стране обусловлено необходимостью выполнения такой важнейшей государственной функции, как обеспечение обороны и безопасности государства. Военная служба обеспечивает реализацию организационно-правовых форм управления обороной страны³. Действительно, учитывая значимость безопасности населения и территории страны в общегосударственном масштабе, федеральный характер военной

¹ Сурманидзе И.Н. Государственная служба в Российской Федерации (государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба): учеб. пособие. Киров, 2008. С. 71.

² Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999.

³ Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации / под ред. Д.А. Медведева, В.А. Козбаненко, СПб., 2007. С. 31.

службы наиболее полно отвечает требованиям законодательного закрепления данной сферы правоотношений.

2. Принадлежность к определенному органу власти. Должности федеральной государственной военной службы закреплены в Реестрах должностей и представляют собой основу организационной структуры соответствующей государственной военной организации или федерального органа исполнительной власти, обусловленную целью, задачами ее (его) деятельности – сохранение и поддержание мира и безопасности населения, суверенитета, неприкосновенности территории государства.

3. Персонифицированность. В соответствии с пунктом 1 статьи 42 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»: «Военнослужащий может занимать только одну воинскую должность».

Видовая дифференциация. Согласно требованиям пунктов 1,4 статьи 42 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»: «Военнослужащий проходит военную службу на воинской должности ... Военнослужащий может проходить военную службу не на воинских должностях».

Стоит отметить, что из этого не следует, что существует два вида должностей федеральной государственной военной службы воинские и не воинские. Мы придерживаемся следующей точки зрения: существуют только воинские должности, а дальнейшее правовое положение лиц, которые дали согласие на приостановление военной службы, например, направляются в образовательные учреждения с приостановлением военной службы – могут занимать иные, не относящиеся к воинским, должности.

4. Особенности правового статуса военнослужащих. Правовой статус, объем полномочий и функций военнослужащих и должностных лиц государственной службы имеет ряд таких особенностей, которые объясняются специфической сферой правоотношений. Это наличие специальных званий, соответствующих определенной должности, наличие

специальной системы аттестации, установление для каждого вида службы единой формы одежды, знаков различия и иных внешних атрибутов; наличие особых требований к претендентам на должность (хорошее физическое состояние), особенности прохождения службы (проведение в рамках рабочего времени с лицами, находящими на должностях военной службы, обязательных занятий по специальной и физической подготовке).

5. Ограниченность способов замещения должности. Назначение военнослужащих на воинские должности Вооруженных Сил Российской Федерации является единственным способом замещения всех воинских должностей.

В научных исследованиях высказываются мнения о существовании такого способа поступления на государственную службу, как контракт¹. Однако убедительных подтверждений выделения таких способов замещения государственных должностей ни в федеральном, ни в региональном законодательстве не обнаружено, т.е. де-юре они не установлены².

В юридической литературе по-разному оценивается правовая значимость акта о назначении на должность и заключение служебного контракта. Так, следует согласиться с мнением Е.Л. Патрашко, который утверждает, что «государственно-служебные отношения между представителем нанимателя (Российской Федерацией) и гражданином, заключающим служебный контракт, возникают на основании акта о назначении гражданина на соответствующую должность»³. Контрактом же закреплены обязанности и другой стороны, которая является представителем нанимателя, указываются условия несения гражданином правоохранительной службы, а также иные обстоятельства, назначение которых заключается в обеспечении прохождения службы, т.е. он содержит многочисленные дополнительные сведения и, по сути, является дополнительным документом.

¹ Охотский Е.В. Государственная служба в аппарате парламента: Отечественный и зарубежный опыт. М., 2002. С. 213.

² Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский [и др.]; под ред. Н.Ю. Хамановой. М., 2008. С. 274-275.

³ См.: Патрашко Е. Л. Государственная правоохранительная служба Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 13.

Возможно, законодательное закрепление процедуры замещения должностей государственной службы таким способом, как контракт в будущем стимулирует современные доктринальные исследования, отвечающие тенденциям развития института государственной службы и реалиям современного государственного строительства.

6. Особенности, связанные со спецификой прохождения службы. Особенностью должности военной службы является мобильность в их изменении.

Г.Н. Колибаба обоснованно отмечал, что военно-служебные отношения могут изменяться в связи с назначением военнослужащего на должность или освобождением от нее, перемещением или переводом. Действительно при любом при любом назначении военнослужащего на новую должность так или иначе изменяется субъектный состав¹.

Исследование нормативного закрепления должности военной службы и статуса военнослужащих позволяет утверждать, что изучаемые явления являются разновидностью государственной службы. А военная служба, как вид государственной службы, имеет ярко выраженную специфику, что требует закрепления в нормах действующего законодательства. На наш взгляд, это возможно путем издания на федеральном уровне федерального закона о должностях государственной службы в РФ. В названном законе необходимо четко и объемно отразить: принципы организации, принципы формирования штата и функционирования государственной военной службы; составляющие правового статуса военнослужащего; вопросы взаимодействия государственной военной службы с другими видами государственной службы.

Итак, нами был рассмотрен еще один вид государственной службы и, соответственно, вид должности государственной службы.

¹ Цит. по: Шанхаев С.В. Правовая энциклопедия военнослужащего. Прохождение военной службы по контракту: практические рекомендации (комментарии и разъяснения, судебная практика, алгоритмы действий, образцы документов). Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». За права военнослужащих. М., 2008. С. 17.

Переходя к рассмотрению следующего, третьего вида государственной службы - правоохранительной службы, отметим, что формирование последней проводилось, начиная с 2003 года, в период реформы системы государственной службы¹. Согласно определению, приведенному в ст. 7 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2013г. № 185-ФЗ) «правоохранительная служба – это вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины»².

Представляется целесообразным начать рассмотрение с этимологического аспекта значения понятия, позволяющего выделить данный вид государственной службы.

В научной литературе неоднократно привлекало внимание положение, связанное с некорректностью используемого термина «государственная служба в правоохранительных органах», так как в своем содержании имеет категорию «правоохранительные органы», однозначного определения которой в научных кругах современности не существует³. Для преодоления такого пробела, в целях создания правовой определенности предлагается данный вид государственной службы определить как «полицейская служба», так она связана, прежде всего, со службой в различных органах полиции (военной, МВД) и близких по характеру, целям и методам деятельности организаций. Однако, по нашему мнению, «полицейская служба» - не совсем

¹ Крылова Е.Г. Формирование системы государственной службы Российской Федерации в контексте реализации концепции правового государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 36.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003, № 22, ст. 2063; 2013, № 27, ст. 3477.

³ См., например: Россинский Б.В. О законодательной дефиниции государственной службы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2003. С. 161; Стариков Ю.Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сочинения...: сб. избр. науч. тр. Воронеж, 2010. С. 90-91.

удачное название для такой службы, так как делает уклон на определенный вид деятельности в рамках правоохранительного направления.

Также не охватывает полностью комментируемое понятие и встречающийся в литературе термин «милитаризованная служба», в котором отчасти присутствуют необходимые характеристики этого вида государственной службы, призванной обеспечивать общественный порядок, общественную безопасность, законность, осуществлять борьбу с преступностью, предотвращать и предупреждать преступлений. Хотя государственная деятельность российских гражданских служащих обычно не рассматривается в качестве правоохранительной деятельностью, но до известной степени всякую государственную гражданскую службу можно считать в сути правоохранительной службой. Кроме того, из содержания перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в РФ следует, что служба в ряде государственных органов, которая по смыслу и направленности деятельности должна относиться к правоохранительной (органы прокуратуры, следственные органы, судебная система и т.д.), относится к государственной гражданской службе.

Поэтому в настоящее время приобретает актуальность вопрос о сущности понятия «правоохранительная служба», его содержания и видах.

Если рассматривать правоохранительную службу в широком смысле, то к таковой относится любая государственно-служебная деятельность органов исполнительной власти, главной целью и направлением действия которой является исполнение законов, обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина.

В узком же смысле слова правоохранительная служба – это вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и

свобод человека и гражданина, которым присваиваются специальные звания и классные чины.

В научной литературе встречаются и другие определения. По мнению К.А. Погребежского, правоохранительную службу необходимо определить как вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях правоохранительной службы в федеральных органах исполнительной власти, в ведении которых находятся вопросы правопорядка, обеспечения законности, общественной и внутригосударственной безопасности, исполнения наказаний, миграции, обеспечения установленного порядка деятельности судов и принудительного исполнения судебных решений и актов других органов, пожарной безопасности, преодоления чрезвычайных ситуаций¹.

По нашему мнению, вышеназванные определения наоборот надо упрощать и правоохранительную службу определять как вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях.

Перечисление же осуществляемых функций не несет особенности и существенного отличия от государственной гражданской службы, в которой также служащие осуществляют функции по защите прав и свобод человека и гражданина, по борьбе с преступностью, а военнослужащие – функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка.

Переходя к видам правоохранительной службы, стоит отметить, что в настоящее время до сих пор законодательно не определен их перечень.

Среди видов правоохранительной службы можно выделить:

– службу в органах внутренних дел (Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской

¹ Погребежский К.А. Правовое обеспечение государственной правоохранительной службы и пути его совершенствования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 7.

Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»)¹;

– службу судебных приставов (Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»)²;

– службу сотрудников уголовно-исполнительной системы (Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»)³;

– службу в таможенных органах РФ (Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»)⁴;

– службу в МЧС РФ (служба пожарной охраны) (Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»)⁵;

– службу в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (Указ Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ»)⁶;

– службу в федеральной службе фельдъегерской связи (Федеральный закон от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи»)⁷;

¹ Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. От 25 ноября 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации 5.12.2011. № 49 (ч. I), ст. 7020; 02.12.2013. № 48, ст. 6165.

² Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» (в ред. от 05 мая 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3590; 2014. № 19, ст. 2331.

³ Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (в ред. от 02 апреля 2014 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 33, ст. 1316; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. №14, ст. 1550.

⁴ Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (в ред. от 25 ноября 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3586; 2013. № 48, ст. 6165.

⁵ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35, ст. 3649; 2014. №11, ст. 1092.

⁶ Указ Президента РФ от 05 июня 2003 г. № 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» (в ред. от 01 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 23, ст. 2197; 2014. № 27, ст. 3754.

⁷ Федеральный закон от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи» (в ред. от 02 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 34, ст. 3547; 2013. № 27, ст. 3435.

– службу в органах миграции (Постановление Правительства РФ от 13.07.2012 № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы»)¹ и т.д.

В научной литературе некоторые авторы включают такие виды должностей правоохранительной службы как МВД России, ФМС России, ФСБ России, Минюст России, ФСИН России, МЧС России, ФСКН России, ФТС России, прокуратура РФ².

Следует отметить, что представленный перечень не является исчерпывающим. Это объясняется тем, что отдельные виды служб, названные в перечне служб, например, служба в органах наркоконтроля, является видом федеральной государственной службы, а должности, занимаемые гражданами принадлежат федеральной государственной гражданской службы в ФСКН России и ее территориальных органах³. В.Г. Игнатов, Л.В. Акопов также отмечают, что такая же ситуация с должностями состоит и в системе Министерства обороны РФ (где имеют место не только воинские должности, но и должности федеральной государственной гражданской службы), Министерства внутренних дел РФ (наряду с должностями правоохранительной службы и федеральной государственной гражданской службы наличествуют воинские должности), Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС) РФ, Министерства юстиции РФ и т.д.⁴

Поэтому, на наш взгляд, правовое регулирование видов государственной службы, таких как государственной гражданской и правоохранительной – не отвечает требованиям необходимо состояния правового поля нашей страны. Многочисленные научные разработки,

¹ Постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы» (в ред. от 21 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 30, ст. 4276; 2013. № 52, ч. 2, ст. 7189.

² Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учебн. пособие. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 242.

³ ч. 6 Указа Президента РФ от 05 июня 2003 г. № 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» (в ред. от 01 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 23, ст. 2197; 2014. № 27, ст. 3754.

⁴ Игнатов В.Г., Акопов Л.В. Государственная служба Российской Федерации как система, ее правовое регулирование и проблемы реформирования. Ростов-н/Д. 2004. С. 22.

касающиеся видов государственной службы в Российской Федерации, по настоящее время не нашли своего отражения в действующем законодательстве.

Например, основываясь на действующем законодательстве, К.А. Погребежский пришел к выводу об объективной необходимости причисления прокуратуры к правоохранительным органам, «что, не только обосновывается реализуемыми ею функциями, но и ее координирующей ролью в борьбе с преступностью, которая также закреплена действующим законодательством»¹. Кроме того, ряд исследователей склоняется к отнесению к числу правоохранительных органов судов, адвокатуры и нотариата.

Более того, непонятно, к какому виду службы стоит относить профессиональную служебную деятельность граждан на должностях метрологической, радиационной, санитарно-эпидемиологической, лесо-, водоохраной, экологической служб и т.п.

По нашему мнению, для того, чтобы выделенный вид государственной службы – правоохранительная служба – включал конкретный перечень служб, надо чтобы законодатель наконец обратил внимание на данный существенный пробел в законодательстве о государственной службе.

Отдельного внимания заслуживает вопрос, касающийся отсутствия в действующем законодательстве понятия «служащий правоохранительной службы». В результате проведенного исследования Е.Г. Крылова пришла к выводу о том, что служащим правоохранительной службы считается гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению правоохранительной службы, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности правоохранительной службы, а в случаях предусмотренных законодательством, без замещения таковой, в соответствии с правовым актом

¹ Погребежский К.А. Правовое обеспечение государственной правоохранительной службы и пути его совершенствования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 14. См. также: Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учебн. пособие. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 241.

о назначении на должность, контрактом и принесением присяги, имеющий специальное звание, классный чин, а так же иные отличия, предусмотренные специальными нормативными правовыми актами¹.

Действительно, правовое положение и деятельность служащих правоохранительной службы отражает все особенности должности правоохранительной службы:

1. Закрепление в законодательстве. Отсутствие надлежащего закрепления данного вида государственной службы в нормах действующего законодательства. Об этом было сказано выше.

В настоящее время к отношениям, связанным с правоохранительной службой помимо названных норм, применяются общие нормы о государственной службе, установленные Федеральным законом № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральным законом № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», нормами Трудового кодекса РФ.

2. Принадлежность к неопределенному количеству федеральных органов исполнительной власти.

Правовое регулирование правоохранительной службы фактически дифференцировано по видам правоохранительных органов. В связи с этим, для данного вида государственной службы в настоящее время характерна чрезмерно детальная правовая регламентация, не свойственная нормативно-правовым актам об иных видах государственной службы.

3. Особенности в целевой и предметной направленности.

Мы разделяем точку зрения К.А. Погребежского, который подробно перечисляет определенные взаимосвязанные особенности государственной правоохранительной службы, которые можно выявить путем теоретического анализа доктринальных источников и действующего законодательства. По мнению автора, это такие особенности, как: во-первых, наличие особых

¹ Крылова Е.Г. Формирование системы государственной службы Российской Федерации в контексте реализации концепции правового государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 37.

целей данного вида государственной службы, которые заключаются в обеспечении внутригосударственной безопасности; во-вторых, общее противодействие преступности, стремление к обеспечению режима законности в стране; в-третьих, особенностью является повышенный риск для жизни и здоровья служащих, связанный с непосредственной угрозой как их личной безопасности, так и безопасности членов их семей, при исполнении ими служебных обязанностей; в-четвертых, возможность применения в предусмотренных законом случаях мер физического и процессуального принуждения; в-пятых, специальные требования к физической форме, состоянию здоровья служащих¹.

4. Особенности правового статуса служащих на правоохранительной службе.

Отсутствие четко сформированной системы в правовом регулировании правоохранительной службы приводит к отсутствию единого статуса служащего правоохранительной службы, к отсутствию комплексного понимания системы прав, обязанностей, ограничений и запретов, к различиям в уровне материального обеспечения и предоставляемых гарантий и компенсаций, как элементам должности правоохранительной службы.

5. Особенности прохождения правоохранительной службы.

В таких случаях, как: нахождение в распоряжении определенного ведомственного органа, командования; нахождение за штатом во время проведения организационно-штатных мероприятий; прикомандирование к органам государственной власти и др. сотрудники правоохранительных органов могут проходить службу и не замещая должность в государственной организации. Однако, мы в данном случае разделяем позицию М.В. Преснякова и С.Е. Чаннова, которые в качестве единственной правовой формы реализации правоотношений правоохранительной службы воспринимают замещение соответствующей должности правоохранительной

¹ Погребежский К.А. Правовое обеспечение государственной правоохранительной службы и пути его совершенствования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 8-9.

службы¹.

Анализ состояния нормативно-правового регулирования данного вида государственной службы позволяет сформировать понятие должности правоохранительной службы. Определение данного понятия должно отражать особенности правоохранительной службы.

Должность правоохранительной службы в нашем понимании есть основа организационной структуры государственного учреждения или федерального органа исполнительной власти, обусловленная целями, задачами ее (его) деятельности, функциями, полномочиями и определяющая правовой статус, объем полномочий и функций служащих и должностных лиц правоохранительной службы, а также социальную роль, выполняемую ими в данном учреждении.

Мы выступаем против принятия отдельных федеральных законов «О военной службе в Российской Федерации», «О правоохранительной службе в Российской Федерации», во-первых потому что считаем, что это приведет к увеличению массы законодательных актов, регулирующих сходную сферу правоотношений, во-вторых, учитывая тематику настоящего диссертационного исследования, мы склонны отстаивать позицию о важности категории «должность государственной службы» для научных кругов, правоприменителей и системы законодательства в целом. Принятие федерального закона о должностях государственной службы определит особенности и проведет дифференциацию видов государственной службы, специфику ее прохождения и особенности правового статуса служащих разных видов государственной службы, в том числе и правоохранительной.

Причем по нашему мнению, название законопроекта должно быть именно «О государственных должностях и должностях государственной службы в Российской Федерации», так как только данное название отражает дифференциацию понятий государственная должность и должность

¹ См., например: Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Замещение должностей государственной гражданской службы из кадрового резерва // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2009. № 10. С. 31 - 37.

государственной службы, хотя должности государственной службы также относятся к государственным должностям в широком смысле слова.

Наряду с классификацией видов государственной службы, представленной в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации», для целей научного исследования и для решения прикладных задач, в которых конкретизируются отдельные видовые признаки, применяются и иные классификации.

Так, одним из оснований классификации видов государственной службы может быть использован принцип разделения властей, в соответствии с которым вся государственная власть в Российской Федерации подразделяется на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. Исходя из названного принципа государственную службу можно разделить на службу в органах законодательной власти (например, в Государственной Думе или в Совете Федерации), исполнительной власти (в аппарате Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти – министерствах и ведомствах) и судебной власти (в аппаратах федеральных судов).

Основание, по которому федеральная государственная служба может классифицироваться следующим образом, связано с организационными формами федеральных органов исполнительной власти: служба в федеральном министерстве, служба в федеральной службе, служба в федеральном агентстве и их территориальных органах.

Или, например, классификация в зависимости от характера службы, а именно непосредственного исполнения полномочий и обеспечение такового исполнения полномочий государственных органов существуют следующие группы государственных должностей: государственные должности Российской Федерации и должности государственной службы.

Подводя итог вышесказанному, хотим отметить следующее. Нами были рассмотрены государственные должности и должности государственной службы: их соотношение, особенности посредством

рассмотрения вопросов, связанных с государственной службой в Российской Федерации.

Были определены отличия государственной должности и должности государственной службы, проанализированы виды государственной службы. Так, при анализе государственной гражданской службы сделан акцент на разграничение внутри данного вида службы федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов РФ. Определены особенности данного вида государственной службы, рассмотрены особенности должности государственной гражданской службы.

Нами выделены основные признаки, по которым можно определить особенности должностей государственной гражданской, военной и правоохранительной служб:

1. Закрепление в законодательстве.
2. Принадлежность к определенному органу власти.
3. Персонифицированность.
4. Особенности правового статуса служащих.
5. Способы замещения должностей.
6. Особенности, связанные со спецификой прохождения службы.

Представляется, что именно подобные критерии должны лечь в основу разграничения и законодательного закрепления основных характерных черт каждого из видов государственной службы в законодательстве. Кроме того, нам видится необходимость в законодательном закреплении сформулированного нами определения понятия «должность государственной службы».

Кроме того, рассмотрены специфические особенности военной службы и воинских должностей. Должность государственной военной службы в нашем понимании есть основа организационной структуры государственной военной организации или федерального органа исполнительной власти, обусловленная целями, задачами ее (его) деятельности, функциями, полномочиями и определяющая правовой статус, объем полномочий и

функций военнослужащих и должностных лиц государственной службы, а также выполняемую ими социальную роль.

Также нами затронуты проблемы правового регулирования такого вида государственной службы как правоохранительная служба. Определены пробелы действующего законодательства, определены пути их преодоления.

Предложенные нами определения понятия должности разных видов государственных служб отражает совокупность трех подходов к этому понятию: организационного, нормативно-правового и социального, являясь универсальным.

Классификация должностей государственной службы весьма разнообразна и рассмотрению данного вопроса посвящена следующая, последняя часть настоящей диссертации.

§ 2.2. Классификация должностей государственной службы

Анализ нормативно-правовой базы и научных разработок в области исследования должности государственной службы показал, что правовому явлению должности государственной службы во внешнем ее выражении присущи следующие отличительные признаки:

1. Должность государственной службы - это исходящее от государства установление, носящее публично-правовой характер.

2. Должность любой государственной службы есть единственное правовое средство реализации государственных функций в гражданско-правовой, военной и правоохранительной сфере.

3. Должность каждого из видов службы, иными словами, **должность государственной службы** можно определить как основу организационной структуры государственного органа, обусловленную целями, задачами его деятельности, его функциями и определяющую правовой статус, объем полномочий государственных служащих и должностных лиц

государственной службы, а также социальную роль, выполняемую ими в обществе путем реализации всей совокупности представленных им властно-распорядительных полномочий.

4. Должность государственной службы является правовым средством обеспечения прямой публично-правовой связи между государством и служащим.

С правовой точки зрения понятие «должность» определяет порядок установления собственного статуса, статуса должности, и включенные в него элементы. При подобной трактовке должность является центральным понятием государственной службы. Правовой статус государственного служащего устанавливается с момента образования государственно-служебного правоотношения, когда создается должностное отношение между субъектами публичного управления и государственным служащим. Должностное правоотношение – это основной канал, посредством которого служащий обязуется выполнять передаваемые ему государством функции. В государственно-служебном правоотношении кроме статутных вопросов устанавливается также и управление должностью¹.

По мнению П.П. Сергуна, должность является начальным элементом структуры государственного органа, в рамках которой выделяются четыре характеризующих ее периода: учреждение, замещение, функционирование и ликвидация должности². Действительно, понятие должности является многоплановым, и такая характеристика подтверждает необходимость рассмотрения должности со всех сторон.

Большие объемы государственной деятельности и соответствующее многообразие государственных должностей требует разделения должностей на виды.

П.П. Сергун, Б.М. Магомедов так описывают значимость классификации должностей для системы государственных органов: «с

¹ Манохин В. М. Российское административное право (истoki и основы): учебник. М., 2009. С. 63.

² Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. М., 2007. С. 13.

помощью классификации достигается оптимальное соотношение должностей по их статусу на различных уровнях управления; благодаря различным методикам научного обоснования происходит целесообразное и нужное решение штатных вопросов по увеличению должностей или по их сокращению; классификация способствует своевременному осуществлению материально-технического финансового, и иного обеспечения; она постоянно влияет на поиск эффективных путей совершенствования организационной структуры управления; классификационное соотношение должностей в конечном итоге предполагает выполнение тех полномочий, которые закреплены за всей системой государственных органов; кроме того, практика классификации должностей позволяет группировать и апробировать требования к замещению должностей¹.

Под классификацией должностей государственных служащих понимается распределение указанных должностей по группам с определением требований к ним и по специализациям². Классификация должностей государственной гражданской службы предполагает их распределение по различным показателям в зависимости от служебной роли в государственном управлении³.

Дифференциация должностей является естественным процессом, поскольку все должности различаются объемом прав, обязанностей и ответственности. В зависимости от этих критериев к кандидатам на ту или иную должность предъявляются разные требования: к образованию, возрасту, стажу, квалификации. Наличие существующей дифференциации направлено не только на соблюдение принципа подчиненности в государственных органах, но и на моральное стимулирование государственных служащих путем обеспечения возможности карьерного роста.

¹ Сергун П.П., Магомедов Б.М. Государственная служба судебных приставов: отдельные аспекты теории и практики: учеб. пособие. 2002. С. 67.

² Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. М., 1999. С. 139.

³ Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник 3-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 165.

В.М. Манохин предлагает следующие основания разделения должностей:

а) по видам государственной власти – в законодательных органах, в органах исполнительной власти, в судебных органах;

б) по масштабам действия – типовые (большинство должностей) и индивидуальные;

в) по способам замещения – выборные, по назначению, по конкурсу, в порядке зачисления;

г) по признаку взаимоотношений государственных и иных служащих должности разделяются на:

четыре категории – руководители, помощники, специалисты, обеспечивающие специалисты (ч. 2 ст. 9 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»);

пять групп: высшие должности, главные, ведущие, старшие, младшие должности государственной гражданской службы (ч. 3 ст. 9 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»); классные чины государственной гражданской службы (ст. 11 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»)¹.

А.Ф. Ноздрачев указанное разделение должностей на группы по признаку взаимоотношений называет «классификацией должностей» и определяет в качестве основы такого деления два критерия - предмет ведения государственного органа и «функционал должности», т.е. функциональные особенности должностей, входящих в группу соответствующего уровня².

Смысл указанной классификации автору видится в том, что предусмотренное ч. 4 ст. 32 Конституции РФ право граждан на равный доступ к государственной службе означает равенство всех начальных возможностей при поступлении на государственную службу, отсутствие дискриминации по любым признакам, в том числе по признакам

¹ Манохин В.М. Административное право России: Учебник. Саратов, 2010. С. 77.

² Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. М., 1999. С. 140.

партийности, национальности, социального происхождения и т.п. Однако буквально данное правило понимать нельзя. В мировом сообществе в системе государственного управления существует иерархия должностей. Государственные служащие всех уровней осуществляют части компетенции органа государственной власти и управления, закрепленной в функциональных обязанностях по занимаемым должностям с учетом общественных интересов. Они должны, с одной стороны, иметь особый правовой статус для реализации должностных полномочий, а с другой - обладать необходимыми знаниями, умением и навыками в определенных областях профессиональной деятельности. Чем большим объемом полномочий обладает государственный служащий, чем выше размещается его должностная «ступенька» в иерархической «пирамиде» власти, тем больший объем знаний, навыков и умения он должен иметь. Отсюда вытекает объективная необходимость иерархической дифференциации государственных должностей государственной службы.

В современной науке называются и другие основания для разграничения государственных должностей. Например, по ветвям государственной власти; по уровням государственной власти; по категориям государственных должностей государственной службы; по группам государственных должностей государственной службы; по квалификационным разрядам государственной службы¹ (последние отменены).

Так, государственным служащим до 2005г.², могли быть присвоены следующие квалификационные разряды: государственным служащим, замещающим высшие государственные должности государственной службы — действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса; государственным служащим, замещающим главные государственные должности государственной службы — государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса; государственным

¹ Государственная служба: теория и организация: Курс лекций / под общ. ред. В.В. Охотского, В.Г. Игнатова. Ростов-н/Д., 1998. С. 467.

² Указ Президента РФ от 01 февраля 2005 г. № 113 (в ред. от 30.09.2013 г.) «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 07.02.2005, № 6, ст. 440; 07.10.2013, № 40 (часть III), ст. 5045.

служащим, замещающим ведущие государственные должности государственной службы — советник Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса; государственным служащим, замещающим старшие государственные должности государственной службы — советник государственной службы 1, 2 и 3-го класса; государственным служащим, замещающим младшие государственные должности государственной службы — референт государственной службы 1, 2 и 3-го класса¹.

Под квалификационным разрядом понималось специальное звание, которое давало право лицу, владеющему им, занимать определенный ряд соответствующих должностей. Квалификационный разряд являлся принадлежностью государственного служащего, связывающей его с государством (или муниципального служащего с органом местного самоуправления) в течение всего времени службы. Кроме того, квалификационный разряд выступал в качестве гаранта стабильности государственной службы, представляя собой защиту для служащего от случайностей административной или политической жизни². Сущность данного определения можно в полной мере отнести и к понятию классного чина³.

Относительно деления должностей по принадлежности к ветвям власти, мы согласны с А.К. Ишмухамедовой, по мнению которой, недостаток данного разделения заключается в том, что остаются неохваченными должности в ряде государственных органов, которые не входят в перечисленные ветви власти⁴. Например, Администрация Президента, аппарат Конституционного Совета, прокуратуры, Центральной избирательной комиссии, местных представительных органов и других.

¹ Ст. 11 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 02 апреля 2014г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215; 2014. № 14, ст. 1545.

² Стариков Ю.Н. Служебное право. Учебник. М., 1996. С. 109.

³ Согласно ч. 8 ст. 71 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» присвоенные федеральным государственным служащим в соответствии с Указом Президента РФ от 22 апреля 1996 г. № 578 «О присвоении и сохранении квалификационных разрядов федеральным государственным служащим» ранее квалификационные разряды считаются соответствующими классными чинами государственной гражданской службы РФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.08. 2004, № 31, ст. 3215; 07.04.2014, № 14, ст. 1545.

⁴ См.: Ишмухамедова А.К. Правовые основы классификации должностей государственных служащих республики Казахстан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Алматы. 2002. С. 16-18.

В рамках классификации должностей по данному основанию можно в сфере каждой из ветвей власти выделить соответствующую иерархию.

Во главе Правительства РФ находится Председатель Правительства РФ. Следующим уровнем иерархии выступают его первые заместители (частью 2 статьи 110 Конституции РФ должности первых заместителей в составе Правительства не предусмотрены, однако, по сложившейся практике, они существуют и внесены в перечень государственных должностей Российской Федерации) Кроме того, вопреки Конституции, они считаются членами Правительства и зачастую руководят его работой в рамках своих полномочий.

Далее следуют определенные Конституцией члены Правительства — заместители Председателя Правительства Российской Федерации, затем председатели комитетов, их первые заместители, заместители и члены Совета Федерации¹.

Действительно, классификация должна быть универсальной, включать все имеющиеся должности, поэтому мы считаем, что по основанию – по видам государственной власти – необходимо выделять должности в законодательных органах, в органах исполнительной власти, в судебных органах, в иных государственных органах.

Наличие видов государственной службы предполагает возможность разделения должностей по такому основанию как вид государственной службы (по общему характеру службы): государственные гражданские должности, воинские должности, должности правоохранительной службы².

П.П. Сергун, Б.М. Магомедов в системе Минюста России выделяют такие классификации, как: по специализации — должности, требующие наличия у лица одной специализации соответствующего профессионального образования для исполнения обязанностей; по видам структурных

¹ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 16 апреля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации 18.02.2002. № 7, ст. 635; 28.04.2014. № 17, ст. 1943.

² Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 02 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.06.2003. № 22, ст. 2063; 08.07.2013. № 27, ст. 3477.

подразделений — исходя из функций органов и учреждений юстиции — должности отраслевые, должности функциональные, должности общего руководства (присущи подразделениям информационно-аналитическим и т.д.); по распространенности — должности общие (типовые) и индивидуальные (министр юстиции Российской Федерации, главный судебный пристав Российской Федерации) и др.¹.

А.К. Ишмухамедова предложила проводить классификацию государственных должностей, исходя из такого критерия как источник финансирования². Отчасти мы согласны с выделенным автором основанием классификации, однако, считаем, что необходимо выделять: государственные должности, финансируемые из федерального бюджета, должности, финансируемые из бюджета субъектов РФ.

Кроме того, учитывая тот факт, что до настоящего времени не определен конкретный перечень видов правоохранительной службы, можно предложить классификацию должностей государственной службы по предметно-функциональному признаку, а именно: в военной, государственно-правовой, правоохранительной, судебной, финансовой, социально-культурной и других сферах. Иное название данной классификации: по отраслям³.

Различные сферы правоотношений, в которых могут находиться должности государственной службы, позволяют также выделить должности на основе специализации государственных служащих — государственные должности судебной, дипломатической, таможенной, пожарной, налоговой, медицинской и прочих служб.

Затрагивая территориальный аспект федеративного государства, можно выделить также классификацию по уровню государственной власти: должности на федеральном уровне государственной власти и на уровне субъектов РФ, а также по территориальному масштабу: федеральные

¹ См.: Сергун П.П., Магомедов Б.М. Государственная служба судебных приставов: отдельные аспекты теории и практики: Учебн пособие. М., 2002. С. 69.

² См.: Ишмухамедова А.К. Правовые основы классификации должностей государственных служащих республики Казахстан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук Алматы. 2002. С. 16-18.

³ Манохин В.М. Административное право России: Учебник. Саратов, 2010. С. 77.

должности, должности в региональных органах власти (республиканских, областных) и местных органах власти.

Административные государственные должности подразделяются по категориям должностей и по группам должностей. В данном случае основаниями отнесения должностей к той или иной группе и категории, выступают организационно-правовая форма и уровень соответствующего органа, характер осуществляемых функций, объем и характер компетенции, роль и место должности в структуре государственного органа.

В российском законодательстве на законодательном уровне подробно представлены категории должностей государственной гражданской службы, которые подразделяются на нижеперечисленные категории:

1) руководители – должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов, территориальных органов ФОИВ, представительств государственных органов и их структурных подразделений;

2) помощники (советники) – должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий;

3) специалисты – должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций;

4) обеспечивающие специалисты – должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов¹.

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 02 апреля 2014г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215; 2014. № 14, ст. 1545.

Группы должностей государственной гражданской службы: 1) высшие должности; 2) главные должности; 3) ведущие должности; 4) старшие должности; 5) младшие должности.

Классификация должностей производится не по отраслевому принципу, то есть Федеральный закон о государственной гражданской службе не разделяет должности в зависимости от государственного органа, где проходит гражданская служба. Деление осуществлено исключительно по функциональному принципу – каждая должность относится к той или иной группе и категории в зависимости от своих полномочий, функциональных обязанностей и иерархического положения в отношениях «руководитель-подчиненный».

Должности федеральной государственной гражданской службы согласно Реестру должностей федеральной государственной гражданской службы помимо категорий и групп делятся еще и в зависимости от государственных органов. Например, согласно Реестру должностей федеральной государственной гражданской службы: имеются перечни должностей в Администрации Президента РФ, в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания РФ, в Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания РФ, в Аппарате Правительства РФ, в федеральных министерствах (отдельные должности в Министерстве юстиции РФ и в Министерстве обороны РФ), в Управлении делами Президента РФ, в Главном управлении специальных программ Президента РФ, в федеральных службах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, в федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных федеральным министерствам, в представительствах Российской Федерации, представительствах федеральных органов исполнительной власти за рубежом, в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, в центральном аппарате Министерства иностранных дел РФ, дипломатических представительствах и консульских учреждениях РФ, в аппарате Конституционного Суда РФ, в аппаратах федеральных судов общей

юрисдикции, в Судебном департаменте при Верховном Суде РФ, в аппаратах арбитражных судов РФ, в прокуратуре РФ, в системе Следственного комитета РФ, в аппарате Счетной палаты РФ, в аппарате Центральной избирательной комиссии РФ, в рабочем аппарате Уполномоченного по правам человека в РФ, в Федеральной службе по техническому и экспортному контролю, в государственных органах Правительства РФ, государственных органах при Правительстве РФ¹.

В субъектах приняты правовые акты, также обозначенные как реестры должностей государственной гражданской службы субъектов РФ². А в Республике Бурятия приняты и Закон «О Реестре государственных должностей Республики Бурятия» и Закон «О Реестре должностей государственной гражданской службы Республики Бурятия»³.

Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы и реестры должностей государственной гражданской службы субъектов РФ образуют Сводный реестр должностей государственной гражданской службы РФ. Стоит отметить, что данная классификация должностей является безусловной⁴.

В рамках воинских должностей нами уже были перечислены, например, перечень воинских должностей органов федеральной службы

¹ Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» (в ред. от 10 сентября 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1, ст. 118; 2014. № 37, ст. 4938.

² См, например: Постановление Губернатора Саратовской области от 27 ноября 2006 г. № 205 «Об утверждении Реестра должностей государственной гражданской службы Саратовской области» (в ред. от 21 ноября 2013 г.) // Саратовская областная газета: официальное приложение. № 31. 05.12.2006; Собр. Законодательства Саратовской области. №48. ноябрь, 2013; Закон Карачаево-Черкесской Республики от 23 марта 2006 г. № 17-РЗ «О Реестре должностей государственной гражданской службы Карачаево-Черкесской Республики» (в ред. от 24 октября 2013 г.) // День Республики. 28.03.2006. № 56-57; 30.10.2013. № 94.

³ Закон Республики Бурятия от 08 мая 2008 г. № 257-IV «О Реестре государственных должностей Республики Бурятия» (в ред. от 22 декабря 2012 г.) // Бурятия.13.05.2008. № 83.; 25.12.2012. №143; Закон Республики Бурятия от 22 сентября 2006 г. № 1838-III «О Реестре должностей государственной гражданской службы Республики Бурятия» (в ред. от 14 ноября 2013 г.) // Бурятия. 26.09.2006. № 179; 21.11.2013. №153.

⁴ Определение Верховного Суда РФ от 14 мая 2008 г. № 51-Г08-17 «Об оставлении без изменения решения Алтайского краевого суда от 18.02.2008, которым удовлетворено заявление о признании недействующим Раздела 5 Реестра должностей государственной гражданской службы, утвержденного Законом Алтайского края от 01.12.2005 г. № 106-ЗС, в части наименования должности «специалист 1 категории» и отнесения этой должности к категории должностей «обеспечивающие специалисты» и группе должностей «младшая» с момента вступления решения суда в законную силу // Документ опубликован не был. Справ.-информац.система «КонсультантПлюс».

безопасности, которые могут замещаться гражданским персоналом, перечень воинских должностей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, постоянно работающих на аэродромах, полигонах, технических и стартовых позициях по непосредственному обслуживанию летательных аппаратов и обеспечению их полетов и др.¹.

Среди служб, отнесенных к правоохранительным службе, имеются такие перечни как: перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка за особые условия службы; Приказ Федеральной таможенной службы от 14 ноября 2012 г. № 2315 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих таможенных органов Российской Федерации» (не вступил в силу), Приказ от 13 сентября 2011 г. № 1867 «О Перечне должностей федеральной государственной службы в таможенных органах и учреждениях, находящихся в ведении ФТС России, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» и другие².

¹ См.: Приказ Минобороны РФ от 17 декабря 2012 г. № 3733 «О мерах по реализации правовых актов по вопросам назначения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на воинские должности, освобождению их от воинских должностей, увольнению с военной службы и присвоению им воинских званий» (в ред. от 22 апреля 2014 г.) // Российская газета 2013. 20 февраля; 2014. 13 августа.; Приказ Минобороны РФ от 27 марта 2001 года № 130 «Об утверждении Перечня воинских должностей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, постоянно работающих на аэродромах, полигонах, технических и стартовых позициях по непосредственному обслуживанию летательных аппаратов и обеспечению их полетов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 23 апреля 2001. № 17.

² Приказ МВД РФ от 19 декабря 2011 г. № 1259 «Об утверждении Перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка за особые условия службы, и размеров надбавки по этим должностям» (в ред. 17 апреля 2013 г. № 214) // Российская газета 2012. 25 января; 2013. 7 июня; Приказ Федеральной таможенной службы от 14 ноября 2012 г. № 2315 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих таможенных органов Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 01 февраля; Приказ от 13 сентября 2011 г. № 1867 «О Перечне должностей федеральной государственной службы в таможенных органах и учреждениях, находящихся в ведении ФТС России, при назначении на которые граждане и при замещении

Стоит отметить, что соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы определяется указом Президента Российской Федерации. Данный указ пока не принят и, на наш взгляд, законодателям необходимо активировать свою деятельность в данном направлении. Однако если объективно посмотреть на соотношение должностей, то с одной стороны можно попытаться понять логику законодателя, ибо определить с точностью соотношение должностей разных видов государственных служб действительно может быть не совсем оправданным. В научной литературе встречаются подобные точки зрения. Например, по мнению Е.В. Масленниковой, «сводный реестр должностей государственной службы Российской Федерации, который способствовал бы ротации кадров из одного вида службы в другой, не принят, в том числе по причине отсутствия «системы координат», позволяющей говорить о соответствии должностей государственной службы, о соответствии необходимых знаний, навыков, опыта.¹ Хотя практика регионального законодательства свидетельствует о возможности проводить данное соотношение².

Исходя из существа должности как основы организационной структуры государственного органа, обусловленной целями, задачами его деятельности, вполне очевидным является наличие разных перечней должностей государственной службы. Правовой статус, объем полномочий государственных служащих и должностных лиц государственной службы, находящихся на конкретной должности, определяется спецификой государственной службы. Если бы они были одинаковыми, то и должности,

которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» (в ред. от 31 января 2013 г.) // Российская газета. 2012. 01 февраля; 2013. 20 мая.

¹ Масленникова Е.В. О классификации видов деятельности в органах власти // Власть. 2009. № 12. С. 35.

² См., например: Закон Республики Тыва от 26 декабря 2011 г. № 1132 ВХ-1 «О соотношении должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы Республики Тыва» (в ред. от 19 июня 2013 г.) // Тувинская правда. Приложение 47. Спецвыпуск. 30.12.2011; 09.07.2013. № 27.

их названия были бы одинаковыми в разных государственных службах, органах и учреждениях.

В настоящее время существует таблица соотношения классов чинов федеральной государственной гражданской службы, воинских и специальных званий, классов чинов юстиции, классов чинов прокурорских работников¹.

Возвращаясь к классификации должностей государственной службы, стоит отметить, что можно предложить и другие критерии классификации должностей.

Например, по порядку замещения должностей должности могут подразделяться на избираемые, назначаемые и замещаемые на конкурсной основе. В свою очередь, избираемые должности можно разделить в зависимости от субъектов избрания: избираемые народом, Советом Федерации Федерального собрания РФ и т.д.; в зависимости от субъектов назначения - по субъектам, обладающим правом назначения назначаемые Президентом РФ; Правительством РФ; руководителями государственных органов, другими должностными лицами.

По признаку замещения должностей: занятые и вакантные должности. По объему полномочий, возлагаемых на государственных служащих: руководящие и функциональные должности; по сроку службы должности, имеющие срочный характер, имеющие бессрочный характер.

Д.В. Абакумов приводит разделение должностей на «политические» и «административные». По мнению указанного автора, в основу данного разделения заложен способ замещения данных должностей: «политические» должности занимают по принципу «добычи», то есть должность занимает то лицо, у которого с руководителем установлены доверительные отношения. Пример такой категории должностей – это все государственные должности (Президент РФ, Председатель Правительства РФ, министры и т.п.), а также

¹ См.: Указ Президента РФ от 01 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классов чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» (в ред. от 30 сентября 2013 г.) // Российская газета. 2005. 03 февраля; Собр. законодательства Рос. Федерации. 07.10.2013. №40 (ч. III), ст. 5045.

должности «руководители» и помощники (советники) на государственной службе. Помощники – это должности, замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий руководителей. Следовательно, они «члены команды» назначаемые для обеспечения исполнения полномочий руководителей – ведь уйдет руководитель, уйдут и они, вместе с ним, за ним. Руководитель подбирает себе сотрудников сначала исходя из принципа доверия, а уже потом профессионализма и компетентности¹.

При замещении «административных» должностей используется иной принцип: принцип профессионализма. Служащих набирают исходя из того как они будут справляться с вверенными должностными обязанностями, а не насколько они лояльны к руководителю. Специалисты и обеспечивающие специалисты – административные должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций, а также для организационного, информационного, документационного, хозяйственного обеспечения деятельности государственных органов. Замещение на эти должности должно производиться по принципу профессионализма и только он может ограничивать срок их полномочий².

Необходимость выделения четких критериев для классификации должности государственных служащих обусловлена, с одной стороны, ролью государственной службы, которую она играет в современном обществе, и тем значением, которое придается ей в решении важнейших политических и социально-экономических задач. С другой стороны, многоступенчатый, иерархический и разнообразный характер государственной службы требует единого подхода для формирования ее законодательной, организационной, кадровой, материально-технической и финансовой базы, обеспечения трудовых и иных прав государственных служащих, их социальной защищенности и ответственности. Поэтому разделение государственных

¹ Абакумов Д.В. Институт доверия на государственной гражданской службе Российской Федерации // Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские правовые чтения): сб. тез. докл. Всеросс. науч.-практ. конф. (Саратов, 1–2 июня 2012 г.). Саратов: изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2012. С. 96.

² Абакумов Д.В. Там же.

служащих на определенные группы, категории позволяет добиваться более или менее строгой упорядоченности в решении этих вопросов, формирования четкого механизма функционирования государственного аппарата¹.

Учитывая вышеизложенное, по нашему мнению классификация должностей государственной службы в широком смысле слова представляет собой упорядочивание видов должностей в зависимости от выбранного основания.

На основе проведенного анализа имеющихся классификаций, мы полагаем, что существует четыре наиболее значимых основания для классификации должностей государственной службы: территориальный аспект, сфера (область) правоотношений, способы замещения должностей и характер службы.

В зависимости от территориального аспекта:

1. По уровню государственной власти:
 - должности на федеральном уровне государственной власти,
 - должности на уровне субъектов РФ.
2. По территориальному масштабу:
 - федеральные должности,
 - должности в региональных органах власти (республиканских, областных).
3. По источнику финансирования:
 - государственные должности, финансируемые из федерального бюджета,
 - должности, финансируемые из бюджета субъектов РФ.

В зависимости от сферы (области) правоотношений:

1. По видам государственной власти:
 - должности в законодательных органах,
 - должности в органах исполнительной власти,

¹ Ишмухамедова А.К. Правовые основы классификации должностей государственных служащих республики Казахстан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук Алматы. 2002. С. 16-18.

- должности в судебных органах,
 - должности в иных государственных органах.
2. По общему характеру службы:
- государственные гражданские должности,
 - воинские должности,
 - должности правоохранительной службы.
3. По виду государственной службы (внутри каждого вида государственной службы):
- а) в рамках государственной гражданской службы:
- должности в Администрации Президента РФ,
 - должности в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания РФ,
 - должности в Аппарате Правительства РФ, в федеральных министерствах,
 - должности в Судебном департаменте при Верховном Суде РФ,
 - должности в аппаратах арбитражных судов РФ,
 - должности в прокуратуре РФ,
 - должности в системе Следственного комитета РФ,
 - должности в аппарате Счетной палаты РФ,
 - должности в аппарате Центральной избирательной комиссии РФ,
 - иные должности;
- б) в рамках военной службы:
- должности во внутренних войсках МВД РФ,
 - должности в службе внешней разведки,
 - должности в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий,
 - должности в Федеральной службе безопасности РФ,
 - должности в службе охраны,
 - иные должности;

в) в рамках правоохранительной службы:

- должности в органах внутренних дел,
- должности на службе судебных приставов,
- должности на службе таможенных органов РФ,
- иные должности.

4. По функциональному признаку

- должности, замещение которых служит выполнению внешних функций государства,
- должности, замещение которых служит выполнению внутренних функций государства.

5. По предметно-функциональному признаку:

- должность в военной организации,
- должность в государственно-правовой организации,
- должность в правоохранительной организации,
- должность в судебной системе,
- должность в финансовой организации,
- должность в социально-культурной организации,
- должность в пожарной службе,
- должность в налоговой службе,
- должность в медицинской организации,
- должность в дипломатической организации,
- должность в таможенной службе,
- должности в банковской сфере,
- должность в органах прокуратуры,
- должность в иных службах.

В зависимости от способов замещения должностей:

1. По субъектному составу:

- должности, которые могут замещаться только гражданским персоналом,

- должности, которые могут замещаться только при достижении конкретного возраста,
- должности, которые могут замещаться только при наличии определенного уровня квалификации, образования, подготовки,
- должности, которые могут замещаться только гражданами Российской Федерации,
- должности, замещение которых требует иные ограничения, связанные с субъектом замещения.

2. По порядку замещения должностей:

- избираемые должности,
- назначаемые должности,
- должности, замещаемые на конкурсной основе.

3. В зависимости от субъектов избрания, назначения:

- должности, на которые обладает правом назначения Президент РФ, (например, воинские должности, для которых штатом предусмотрены воинские звания высших офицеров);
- должности, на которые обладает правом назначения Правительство РФ;
- должности, на которые обладает правом назначения руководители государственных органов,
- должности, на которые обладает правом назначения другие должностные лица.

4. В зависимости от способа комплектования воинские должности можно подразделить на:

- воинские должности, комплектуемые военнослужащими по призыву,
- воинские должности, комплектуемые военнослужащими по контракту.

5. По признаку замещения должностей:

- занятые должности,
- вакантные должности.

В зависимости от характера службы:

1. по категориям должностей и по группам должностей¹.

Например, И.Н. Судманидзе приводит пример классификации воинских должностей по данному основанию (в зависимости от состава военнослужащих): а) воинские должности высших офицеров, б) воинские должности старших офицеров, в) воинские должности младших офицеров, г) воинские должности прапорщиков и мичманов, д) воинские должности солдат, матросов, сержантов и старшин².

2. По объему полномочий, возлагаемых на государственных служащих:

- руководящие должности,
- функциональные должности (должности подчиненных).

3. По сроку службы:

- должности, имеющие срочный характер,
- должности, имеющие бессрочный характер.

4. По характеру прохождения службы:

- должности, не связанные с режимом секретности,
- должности, связанные с режимом секретности.

Внутри каждого вида государственной службы можно также выявить основания для классификации. Так, Ю.А. Зенцова предлагает подразделить должности в органах внутренних дел на следующие виды: должности правоохранительной службы и должности государственной гражданской службы.

Первые являются должностями с компетенционным наполнением, выраженным в осуществлении функций по обеспечению законности и правопорядка, общественной безопасности и охране общественного порядка. В рамках такой категории должностей автор выделяет должности, предусматривающие обязательную вооруженность, обусловленную

¹ Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» (в ред. от 10 сентября 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1, ст. 118; 2014. № 37, ст. 4938.

² Судманидзе И.Н. Государственная служба в Российской Федерации (государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба): учеб. пособие. Киров, 2008. С. 71.

повышенным риском службы и должности, предусматривающие реализацию полномочий без вооружения;

Вторая группа должностей характеризуется тем, что их назначение заключается в обеспечении функционирования органов внутренних дел. Здесь следует выделить, по мнению автора две группы: должности, направленные на профессиональное обеспечение деятельности указанных органов, служб и подразделений и должности, направленные на удовлетворение их организационно-технических потребностей¹.

Стоит отметить, что, несмотря на такое разнообразие видов должностей государственной службы, выделяемых по различным основаниям, существует стойкая взаимосвязь между видами государственной службы. Такая взаимосвязь обеспечивается посредством:

- соотносительности основных условий прохождения службы, размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий;
- установления ограничений и обязательств при прохождении государственной службы РФ различных видов. Обязательства госслужащего о соблюдении ограничений включаются в должностной регламент и служебный контракт госслужащего;
- учета стажа государственной службы РФ иных видов при исчислении стажа;
- соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу РФ².

Общим признаком должностей государственной службы всех ее видов является то, что они учреждаются для обеспечения исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, их государственных органов и лиц,

¹ Зенцова Ю.А. Замещение должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 10.

² Сидорова М.В. Государственная служба: учеб. пособие. Омск, 2008. С. 16-17.

замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов¹.

В связи с этим мы являемся сторонниками принятия федерального закона о государственных должностях и должностях государственной службы в Российской Федерации (см. Приложение). По нашему мнению, именно данный закон будет способствовать законодательной унификации. Эффективность правового регулирования организации и функционирования системы государственной службы в РФ зависит от единства нормативно закрепленных принципов регулирования и определенности правовой терминологии, определяющей различные элементы государственной службы в государстве. Кроме этого, наличие концептуальных основ в правовом обеспечении понятия «должность государственной службы», ее видов является необходимым условием успешного развития государственно-правовых отношений.

Прежде всего, в данном законе должны быть закреплены такие понятия как должность государственной службы, государственная должность РФ, должность правоохранительной службы, должность военной службы, должность государственной гражданской службы.

Из содержания предлагаемого закона должно быть понятно, что государственную гражданскую службу нельзя понимать как службу конкретным «лицами, замещающими государственные должности». Ведь каждый государственный орган уполномочен осуществлять строго определенные задачи и функции государства. В этих целях государство наделяет свои органы государственно-властными полномочиями. Профессиональная деятельность на государственных предприятиях, в государственных учреждениях, не имеющих властных функций, не является гражданской службой. Таковой не является и работа во властных органах на должностях, не относящихся к государственным.

¹ Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учеб. пос. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 60.

Перечисление видов должностей государственной гражданской службы, видов воинских должностей, видов должностей правоохранительной службы будет способствовать единообразию как в нормативно-правовом регулировании, правоприменительной практике, при зачислении на работу, так и в научной литературе.

Кроме того, должно быть определено соотношение названных видов государственной службы, сделаны ссылки на соответствующие нормативно-правовые акты.

При анализе сложившихся и проектируемых аппаратов органов государственной власти относительно должностей государственной гражданской службы надо учитывать оптимальные пропорции численности этих должностей в аппаратах конкретных органов. В зависимости от характера и напряженности управленческого процесса численности категорий и групп должностей гражданской службы должно регулярно меняться¹.

Поэтому в названном федеральном законе должны быть регламентированы полномочия органов публичной власти разных уровней власти по замещению должностей, а именно порядок формирования должностей в Российской Федерации, способы замещения должностей в РФ, полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ по замещению должностей.

Учитывая особое положение лиц, замещающих государственные должности РФ и государственные должности субъектов РФ, отдельная глава должна быть посвящена видам государственных должностей, правовому положению лиц, замещающих государственные должности РФ и государственные должности субъектов РФ, особенностями замещения государственных должностей разных уровней.

Существенными пробелами административного законодательства о государственной службе являются: отсутствие положений, четко

¹ Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 166.

регламентирующих должностное продвижение служащих, а также их правовую защиту в случае смены высшего руководства государственного органа¹. Этот вопрос тоже должен быть решен нормами предлагаемого закона.

Кроме того, анализ регионального законодательства показал, что не во всех субъектах РФ закрепленный институт должности, что свидетельствует об отсутствии единой связи среди материальных норм, гарантирующих административно-правовой статус данному институту.

Государственная служба является сложной системой, что объясняется определенной системой устройства и ее функционирования. Характерной чертой таких сложных систем является определенная степень автономности входящих в нее компонентов. Именно данное свойство объясняет разнородность существующих видов государственной службы. Однако в этой связи приобретает актуальность проблема эффективного управления компонентами сложной структуры для обеспечения функциональной целостности всей системы².

Эффективное государственное управление можно обеспечить путем реализации комплекса целенаправленных мероприятий по реформированию правового поля государства в области регулирования вопросов должности, а именно: принятие Стратегии формирования и развития системы государственной службы Российской Федерации до 2020 г. г.; издание федерального закона «О государственных должностях и должностях государственной службы в Российской Федерации»; систематизация законодательства в области государственной службы; наделение Правительства Российской Федерации полномочиями по реализации положений настоящей стратегии; определение порядка взаимодействия органов разных уровней власти по вопросам государственной службы; приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным.

¹ Сурманидзе И.Н. Аспекты административно-правового статуса государственных гражданских служащих // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. № 3. С. 12.

² См.: Пономарева И.П. Муниципальные территории - основа государства // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 62 - 66.

Классификация должностей государственной службы играет особую роль в обеспечении стабильности правового поля страны, жизнедеятельности общества и государства. В примера важности данного факта обратимся к законодательству Китайской Народной Республики, в котором можно также увидеть разграничение должностей на руководящие и неруководящие. Концептуальный смысл категории «руководящие должности» заключается в том, что руководящие должности категории управленческих кадров общего типа устанавливаются в соответствии с конституцией, законодательством, а также статусом соответствующих должностей и органов. Иначе говоря, применяется отсылка к иному законодательству - прием, характерный для современного российского законодательства о государственной службе.

«Неруководящие должности устанавливаются на уровне управления (департамента) и ниже» (ч. 3 ст. 16 закона КНР). «Неруководящими должностями категории управленческих кадров общего типа являются старший советник, советник, старший специалист, специалист, старший сотрудник, сотрудник, референт первой категории, референт второй категории» (ч. 2 ст. 17). Однако и этот список может быть иным, так как ст. 18 закона предусматривает: «Государственные органы разных уровней в соответствии со своими функциями, статусом, штатным расписанием, количеством должностей и структурой последних устанавливают конкретные должности государственной службы с определением служебных обязанностей и квалификационных требований в отношении этих должностей». Это положение подрывает единство правового статуса государственных служащих и отдаёт многое на откуп ведомствам¹.

Таким образом, в результате проведенного анализа установлено наличие определенной фрагментарности в регулировании категории должности государственной службы в Российской Федерации, а именно в вопросах классификации должностей.

¹ Барциц И.Н., Дёмин А.А. Государственная служба в современном Китае: учеб.-метод. пособие. М., 2007. С. 14-15.

В рамках данного параграфа были рассмотрены различные подходы к классификации должностей в Российской Федерации, представлена авторская позиция по отношению к ним и разработана самостоятельная классификация должностей по четырем наиболее значимым основаниям для классификации должностей государственной службы: территориальный аспект, сфера (область) правоотношений, способы замещения должностей и характер службы.

Классификация должностей имеет существенное значение для системы государственных органов и органов местного самоуправления. Так, с помощью классификации достигается оптимальное соотношение должностей по их статусу на различных уровнях управления, происходит совершенствование организационной структуры управления, разграничивается объем прав и обязанностей по должности. Об актуальности рассматриваемого явления свидетельствует и тот факт, что «введение на государственной гражданской службе системы профессионально-функциональных групп, предусмотрев классификацию должностей государственной гражданской службы с учетом особенностей деятельности государственных органов, отражающих отраслевую структуру государственного управления» заявлено в качестве приоритета деятельности соответствующих государственных органов согласно Указу Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹.

Провозглашая основным направлением реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации формирование системы государственной службы Российской Федерации как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственной службой, мы должны стремиться к обеспечению общности

¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2338.

ряда понятий, в том числе понятия должности, в правовом и пространственном аспектах, что может быть реализовано только благодаря установленной системе нормативно-правового регулирования вопросов государственной службы. Дифференциация в распределении видов государственных должностей, их точное определение и регулирование посредством принятия отдельного правового акта на федеральном уровне, будут служить стабильной основой закрепленных Конституцией принципов в области функционирования государственного аппарата страны.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Формирование эффективной системы управления государственной службой представляет собой ключевое и первоочередное звено в комплексе мер по реформированию государственной службы Российской Федерации и совершенствованию этого института в соответствии с современными требованиями государственного управления. Организационной основой государственной службы является должность. В то же время, выступая в качестве института административного права, должность играет большую роль в обеспечении правового статуса государственных служащих, лиц, замещающих государственные должности, иных лиц, состоящих на службе у государства.

Эффективно организованная система государственной службы РФ, стабильность и конкретность в правовом регулировании ее первоосновы влияет на функционирование публичных органов власти государства, именно поэтому данному установлению, ввиду его значимости, посвящено настоящее исследование.

В теории административного права высказывались и высказываются до сих пор различные точки зрения в отношении понятия «должность», «должность государственной службы», «государственный служащий», их места в системе государственной службы России.

В результате проведенного исследования можно сделать вывод о необходимости концептуального осмысления теоретических вопросов, касающихся должности в структуре государственной власти РФ и, как следствие, законодательного закрепления понятий в области правового регулирования вопросов государственной службы, видов государственной службы в Российской Федерации, их соотношения друг с другом, особенностей их должностей.

Так, нами предложено определение понятия «должность государственной службы», согласно которому оно является основой

организационной структуры государственного органа, обусловленная целями, задачами его деятельности, его функциями и определяющая правовой статус, объем полномочий государственных служащих и должностных лиц государственной службы, а также социальную роль, выполняемую ими в обществе путем реализации всей совокупности представленных им властно-распорядительных полномочий.

Понятие «должность» проанализировано как базовый, ключевой элемент государственной службы и как основа формирования службы. Кроме того, подробно определено соотношение государственной должности и должности государственной службы. В историческом развитии института должности в нашей стране выделены несколько этапов, с характеристикой каждого из них.

Анализ действующего федерального и регионального законодательства, регулирующего вопросы должности государственной службы Российской Федерации, показал, что все должности можно классифицировать на значительное количество групп по четырем наиболее значимым основаниям для классификации должностей государственной службы: территориальный аспект, сфера (область) правоотношений, способы замещения должностей и характер службы.

Реформирование территориального устройства страны, стоит начинать с решения вопроса о создании правовых гарантий института должности в структуре государственной власти РФ, которые выступили бы связующим звеном в системе правовых актов российского законодательства, регулирующих вопросы государственной в государстве. Данный факт подтверждают также нормы законодательства субъектов РФ. Отсутствие понятия «должность» и системы всего регионального законодательства в рассматриваемой области свидетельствует о нарушении целостности правового регулирования общественных отношений в области государственной службы. Четко разработанная на федеральном уровне

концепция должности государственной службы будет способствовать единству правовой системы страны.

Такие гарантии административно-правового статуса должности должны представлять собой систематизацию материальных и процессуальных норм, которые регулируют общественные отношения в изучаемой сфере.

Эффективное государственное управление можно обеспечить посредством реализации комплекса целенаправленных мероприятий по реформированию правового поля государства в области регулирования вопросов должности, а именно: принятие Стратегии формирования и развития системы государственной службы Российской Федерации до 2020 г.; издание Федерального закона «О государственных должностях и должностях государственной службы в Российской Федерации»; систематизация законодательства в области государственной службы; наделение Правительства Российской Федерации полномочиями по реализации положений настоящей стратегии; определение порядка взаимодействия органов разных уровней власти по вопросам государственной службы; приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным.

Нами подробно изучены нормы, связанные с государственной должностью, государственной службой, в результате чего сделан вывод о необходимости претворения в жизнь существенных теоретических разработок в области должностных отношений на государственном уровне. Это связано не только с пробелами в действующем законодательстве, но и с общегосударственным направлением реформирования и развития системы государственного управления.

Произведенный в настоящем исследовании анализ действующего федерального законодательства, сделанные теоретические выводы могут служить основой для дальнейших научных разработок в рассматриваемой сфере и совершенствования действующего законодательства.

Значение государственной службы обуславливается тем, что среди всех вопросов, решаемых государством, стержневым является вопрос о кадрах, в первую очередь руководителей. Именно государственный аппарат призван претворять в жизнь реформы, новые идеи и законоположения.

Проводимые в России преобразования законодательства должны быть направлены на построение современного института государственной службы, соответствующего мировым стандартам демократического государства. Дальнейшее совершенствование системы государственной службы Российской Федерации зависит от разработки и реализации мероприятий, направленных на развитие государственной службы как единой правовой системы и применение в законодательной практике тех теоретических выводов и результатов, которые были достигнуты в рамках настоящего исследования.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ, НОРМАТИВНЫХ И ПРАВОВЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с поправками от 21 июля 2014 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.
2. Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года // Российская газета. 1995. 5 апреля.
3. Модельный закон об основах государственной службы: принят в г. Санкт-Петербурге 15.06.1998 г. Постановлением 11-5 на 11 - ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств - участников Содружества Независимых Государств. 1998. № 18.
4. Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52, ст. 1865.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001. № 195-ФЗ (в ред. от 04 июня 2014 г.) // Российская газета. 2011. 26 июля; 2014. 06 июня.
6. Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (в ред. от 04 июня 2014 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30, ст. 1792; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 23, ст. 2928.
7. Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (в ред. от 02 апреля 2014 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного

- Совета Российской Федерации. 1993. № 33, ст. 1316; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. №14, ст.1550.
8. Федеральный закон от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 28 июня 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 2, ст. 74; 2014. № 26, ч. 1, ст. 3397.
 9. Федеральный закон от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи» (в ред. от 02 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 34, ст. 3547; 2013. № 27, ст. 3435.
 10. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35, ст. 3649; 2014. №11, ст. 1092.
 11. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. №31, ст. 2990.
 12. Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» (в ред. от 23 июня 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 143; 2014. № 26, ч. 1, ст. 3365.
 13. Федеральный закон от 06 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. от 02 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 6, ст. 711; 2013. №27, ст. 3477.
 14. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (в ред. от 03 февраля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 23, ст. 2750; 2014. № 6, ст. 558.
 15. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (в ред. от 25 ноября 2013 г.)

- // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3586; 2013. №48, ст.6165.
- 16.Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» (в ред. от 05 мая 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации.1997. № 30, ст. 3590; 2014. № 19, ст. 2331.
- 17.Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. №13, ст. 1475; 2014. № 30, ч. 1, ст. 4247.
- 18.Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 02 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2063; 2013. № 27, ст. 3477.
- 19.Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 02 апреля 2014г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215; 2014. № 14, ст. 1545.
- 20.Федеральный закон от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 04 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10, ст. 1152; 2014. № 10, ст. 954.
- 21.Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228; 2013. №52, ч.1, ст. 6961.
- 22.Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 25 ноября 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49, ч. 1, ст. 7020; 2013. № 48, ст. 6165.
- 23.Федеральный закон от 03 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и

- иных лиц их доходам» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 50, ч. 4, ст. 6953.
24. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 09 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 7, ст. 635; 2014. № 28, ст. 3908.
25. Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1993. № 52, ст. 5073.
26. Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» (в ред. от 25 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 3, ст. 173; 2014. № 30, ч. 2, ст. 4286.
27. Указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 33 «О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих» (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 3, ст. 174.
28. Указ Президента РФ от 15 марта 1999 г. № 350 «Вопросы Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации» (в ред. от 25 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 12, ст. 1453; 2014. № 30, ч. 2, ст. 4286.
29. Указ Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы» (в ред. от 01 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 38, ст. 4534; 2014. № 27, ст. 3754.
30. Указ Президента РФ от 05 июня 2003 г. № 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» (в ред. от 01 июля 2014 г.) // Собр.

- законодательства Рос. Федерации. 2003. № 23, ст. 2197; 2014. № 27, ст. 3754.
31. Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» (в ред. от 07 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 33, ст. 3254; 2014. № 10, ст. 1020.
32. Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» (в ред. от 01 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28, ст. 2882; 2014. № 27, ст. 3754.
33. Указ Президента РФ от 07 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» (в ред. от 21 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3314; 2013. № 52, ч. 2, ст. 7136.
34. Указ Президента РФ от 01 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» (в ред. от 30 сентября 2013 г.) // Российская газета. 2005. 03 февраля; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 40, ч. 3, ст. 5045.
35. Указ Президента РФ от 30 мая 2005 г. № 609 «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» (в ред. От 01 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 23, ст. 2242; 2014. № 27, ст. 3754.
36. Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» (в ред. от 10 сентября 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1, ст. 118; 2014. № 37, ст. 4938.

37. Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)» (в ред. от 10 августа 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11, ст. 1277; 2012. №33, ст. 4633.
38. Указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2338.
39. Постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы» (в ред. от 21 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 30, ст. 4276; 2013. № 52, ч. 2, ст. 7189.
40. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (в ред. от 08 августа 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489; 2009. № 33, ст. 4127.
41. Декрет СНК РСФСР от 21 декабря 1922г. «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях» («Временное положение о службе в государственных предприятиях и учреждениях») // Собр. Указаний РСФСР. 1923. № 1, ст. 8
42. Постановление Госкомтруда СССР от 09 сентября 1967 г. № 443 «Об утверждении Единой номенклатуры должностей служащих» // Бюллетень Госкомтруда СССР. 1967. № 11.
43. Приказ Минобороны РФ от 27 марта 2001 года № 130 «Об утверждении Перечня воинских должностей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, постоянно работающих на аэродромах, полигонах, технических и стартовых позициях по непосредственному обслуживанию летательных аппаратов и обеспечению их полетов» // Бюллетень

нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 17.

44. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 06 декабря 2010 г. № 272 «Об утверждении типовых должностных регламентов помощника председателя суда (судьи) верховного суда республики, краевого и областного судов, суда города федерального значения, судов автономной области и автономного округа, окружного (флотского) военного суда, районного суда и гарнизонного военного суда» // Бюллетень актов по судебной системе. 2014. № 4.
45. Приказ Федеральной таможенной службы от 13 сентября 2011 г. № 1867 «О Перечне должностей федеральной государственной службы в таможенных органах и учреждениях, находящихся в ведении ФТС России, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» (в ред. от 31 января 2013 г.) // Российская газета. 2012. 01 февраля; 2013. 20 мая.
46. Приказ МВД РФ от 19 декабря 2011 г. № 1259 «Об утверждении Перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка за особые условия службы, и размеров надбавки по этим должностям» (в ред. от 27 июня 2014 г.) // Российская газета. 2012. 25 января; 2014. 11 августа.
47. Приказ Федеральной таможенной службы от 14 ноября 2012 г. № 2315 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих таможенных органов Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 01 февраля.

48. Приказ Минобороны РФ от 17 декабря 2012 г. № 3733 «О мерах по реализации правовых актов по вопросам назначения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на воинские должности, освобождению их от воинских должностей, увольнению с военной службы и присвоению им воинских званий» (в ред. от 22 апреля 2014 г.) // Российская газета 2013. 20 февраля; 2014. 13 августа.
49. Закон Омской области от 22 декабря 2004 г. № 601-ОЗ «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области» (в ред. от 02 июня 2014 г.) // Омский вестник. 2004. № 72; 2014. № 22.
50. Закон Республики Мордовия от 07 февраля 2005 г. № 2-З «О государственных должностях и должностях гражданской службы Республики Мордовия» (в ред. от 30 января 2013 г.) // Известия Мордовии. 2005. № 17-1; 2013. № 14.
51. Закон Смоленской области от 03 мая 2005 г. № 29-з «О государственных должностях Смоленской области и о государственной гражданской службе Смоленской области» (в ред. от 24 апреля 2014 г.) // Смоленская газета. 2005. № 19; Рабочий путь. 2014. № 93.
52. Закон Магаданской области от 23 декабря 2005 г. № 656-ОЗ «О должностях государственной гражданской службы Магаданской области» (в ред. от 06 марта 2014 г.) // Магаданская правда. 2005. № 149 (19520); 2014. №18 (20670).
53. Закон Ульяновской области от 30 января 2006 г. № 06-30 «О государственных должностях Ульяновской области» (в ред. от 05 мая 2014 г.) // Ульяновская правда. 2006. № 7 (22443); 2014. № 65 (23510).
54. Закон Самарской области от 09 февраля 2006 г. № 1-ГД «О лицах, замещающих государственные должности Самарской области» (в ред. от 04 июня 2014 г.) // Волжская коммуна. 2006. № 26 (25579); 2014. № 148 (29000).

55. Закон Республики Хакасия от 28 февраля 2006 г. № 9-ЗРХ «О государственных должностях Республики Хакасия и государственной гражданской службе Республики Хакасия» (в ред. от 14 апреля 2014 г.) // Вестник Хакасии. 2006. № 12; 2014. № 23.
56. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 23 марта 2006 г. № 17-РЗ «О Реестре должностей государственной гражданской службы Карачаево-Черкесской Республики» (в ред. от 24 октября 2013 г.) // День Республики. 2006. № 56-57; 2013. № 94.
57. Областной закон Новгородской области от 12 сентября 2006 г. № 715-ОЗ «О некоторых вопросах правового регулирования государственной гражданской службы Новгородской области и деятельности лиц, замещающих государственные должности Новгородской области» (в ред. от 02 июня 2014 г.) // Новгородские ведомости. 2006. № 38; 2014. № 20.
58. Закон Республики Бурятия от 22 сентября 2006 г. № 1838-III «О Реестре должностей государственной гражданской службы Республики Бурятия» (в ред. от 14 ноября 2013 г.) // Бурятия. 2006. № 179; 2013. № 153.
59. Закон Саратовской области от 30 марта 2007 года № 51-ЗСО «О государственных должностях Саратовской области» (в ред. от 20 ноября 2013 г.) // Собр. законодательства Саратовской области. 2007. № 22; 2013. № 48.
60. Закон Республики Бурятия от 08 мая 2008 г. № 257-IV «О Реестре государственных должностей Республики Бурятия» (в ред. от 22 декабря 2012 г.) // Бурятия. 2008. № 83; 2012. № 143.
61. Закон Республики Калмыкия от 12 мая 2009 г. № 94-IV-3 «О лицах, замещающих государственные должности Республики Калмыкия» (в ред. от 01 марта 2013 г.) // Хальмг Унн. 2009. № 80; 2013. № 37.
62. Закон Архангельской области от 20 мая 2009 г. № 30-3-ОЗ «О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области» (в ред. от 17 октября 2013 г.) // Волна. 2009. № 23; 2013. № 43.

63. Закон Республики Тыва от 26 декабря 2011 г. № 1132 ВХ-1 «О соотношении должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы Республики Тыва» (в ред. от 19 июня 2013 г.) // Тувинская правда. Приложение 47. Спецвыпуск. 2011. 30 декабря; 2013. № 27.
64. Постановление Губернатора Саратовской области от 27 ноября 2006 г. № 205 «Об утверждении Реестра должностей государственной гражданской службы Саратовской области» (в ред. от 21 ноября 2013 г.) // Саратовская областная газета: официальное приложение. 2006. № 31; Собр. законодательства Саратовской области. 2013. №48.
65. Указ Губернатора Курганской области от 10 октября 2008 г. № 455 «Об утверждении перечня должностей и размеров должностных окладов работников Правительства Курганской области, Избирательной комиссии Курганской области и органов исполнительной власти Курганской области, осуществляющих отраслевое либо межотраслевое управление, занимающих должности, не отнесенные к государственным должностям Курганской области и должностям государственной гражданской службы Курганской области» // Документ опубликован не был. Справ.-информац. система «Консультант Плюс».
66. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утв. Председателем Правительства РФ 31 января 2013 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
67. Приказ Председателя Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 02 марта 2010 года № 21 «Об утверждении Должностного регламента помощника судьи Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда» // <http://11aas.arbitr.ru/> (дата обращения: 12 октября 2013 г.).
68. Определение Верховного Суда РФ от 14 мая 2008 г. № 51-Г08-17 «Об оставлении без изменения решения Алтайского краевого суда от 18.02.2008, которым удовлетворено заявление о признании

недействующим Раздела 5 Реестра должностей государственной гражданской службы, утвержденного Законом Алтайского края от 01.12.2005 г. № 106-ЗС, в части наименования должности «специалист 1 категории» и отнесения этой должности к категории должностей «обеспечивающие специалисты» и группе должностей «младшая» с момента вступления решения суда в законную силу // Документ опубликован не был. Справ.-информац.система «Консультант Плюс».

Научная литература

69. Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 1994. 220 с.
70. Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург: Изд-во Государственной юридической академии, 1995. 101 с.
71. Бойко В.Н. Российская государственная служба. Национальные и исторические особенности ее возникновения и развития: Монография, Хабаровск: Изд-во Дальневосточного юридического института МВД РФ, 2006. 144 с.
72. Борзунова О.А., Краснов Ю.К. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2007. 248 с.
73. Гимаев И.Р. Государственная служба как институт правового государства: проблемы теории и практики: Монография. М.: Изд-во НИИ Счетной палаты Рос. Федерации, 2004. 224 с.
74. Градовский А.Д. Собрание сочинений: в 9 т. Т. 8; Начала русского государственного права, ч. II: Органы управления. СПб., 1903. 580 с.
75. Дюркгейм Э. О Разделении общественного труда. Метод социологии / Пер. с фр. М.: Наука, 1991. 576 с.
76. Игнатов В.Г. Акопов Л.В. Государственная служба РФ как система, ее правовое регулирование и проблемы реформирования. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2004. 48 с.

77. Катаев И.М. Дореформенная бюрократия. СПб.: Кн-во типо-лит. «Энергия», 1914. 88 с.
78. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации / под ред. Д.А. Медведева, В.А. Козбаненко, СПб.: Питер, 2007. 373 с.
79. Кудашкин А.В. Военная служба в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 574 с.
80. Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. М.: Юридическая литература, 1969. 246 с.
81. Лазарев Б.М. Государственная служба. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1993. 16 с.
82. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юристъ, 1997. 296 с.
83. Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Юридическая литература, 1966. 196 с.
84. Матузов Н.И., Ушанова Н.В. Возможность и действительность в российской правовой системе. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. академия права», 2010. 392 с.
85. Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения. М.: Гос. изд-во Политической Литературы, 1955. 799 с.
86. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. М.: Статут, 1999. 592 с.
87. Оболонский А.В. На государевой службе: бюрократия в старой и новой России. Очерк. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1997. 32 с.
88. Охотский Е.В. Государственная служба в аппарате парламента: Отечественный и зарубежный опыт. М.: Весь мир, 2002. 400 с.
89. Сергиенко Л.А. Правовая регламентация управленческого труда / отв. ред. Б.М. Лазарев. М.: Наука, 1984. 114 с.
90. Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров. Социально-правовые аспекты / отв. ред. В. И. Ремнев. М.: Наука, 1982. 230 с.

91. Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996. 478 с.
92. Советская правоохранительная система Урала в период ее становления (1921-1929 гг.): монография / Камалова Г.Т., Майоров В.И.; Под ред.: Власенко А.Н. - Челябинск: изд-во Челяб. юрид. ин-та МВД России, 2010. 343 с.
93. Сурманидзе И.Н. Государственная служба в Российской Федерации (государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба): учеб. пособие. Киров: ИП Жидков В.А. «Евро-Копи», 2008. 163 с.
94. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. 355 с.
95. Троицкий С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII веке. Формирование бюрократии М.: Наука, 1974. 393 с.
96. Чичерин Б.И. Курс государственной науки: в 3 ч. Ч. 1: Общее государственное право. М.: Типо-лит. т-ва И. Н. Кушнерев и Ко, 1894. 492 с.
97. Шанхаев С.В. Правовая энциклопедия военнослужащего. Прохождение военной службы по контракту: практические рекомендации (комментарии и разъяснения, судебная практика, алгоритмы действий, образцы документов). Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». М.: За права военнослужащих, 2008. 278 с.
98. Эйхельман О.О. Обзор центральных и местных учреждений Управления России и Устава о службе по определению от правительства. Киев: Типография Императорского Университета Св. Владимира, 1890. 83 с.

Учебная литература

99. Абрамов В.Л., Деркач А.А., Зазыкин В.Г. Управление персоналом государственной службы: учеб.-методич. пособие. М.: Изд-во РАГС, 1997. 536 с.

100. Административное право России: курс лекций / К.С. Вельский [и др.] / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 704 с.
101. Административное право России: учебник / В.М. Манохин. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. 272 с.
102. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997. 400 с.
103. Барциц И.Н., Дёмин А.А. Государственная служба в современном Китае: учеб.-методич. пособие. М.: Изд-во РАГС, 2007. 46 с.
104. Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов. - М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА . М), 2000. – 640 с.
105. Вельский К.С. Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 467 с.
106. Государственная служба: теория и организация: курс лекций / под общ. ред. Е.В.Охотского, В.Г. Игнатова. Ростов н/Д: Феникс, 1998. 633 с.
107. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2009. 544 с.
108. Гришковец А.А. Государственная служба: организационно-правовое обеспечение: учеб.-методич. пособие. М., 2000. 282 с.
109. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учебный курс. М.: ДиС, 2003. 464 с.
110. Гурьева Л.А. Правовые основы государственной службы: учеб. пособие. Сыктывкар: Изд-во Коми республиканской академии государственной службы и управления, 2002. 120 с.
111. Ивановский В.В. Русское государственное право. Ч. 1 Верховная власть и ее органы. Казань: Типография Казанского ун-та, 1896. 578 с.

112. Кабашов С.Ю. Организация муниципальной службы: учебник. М.: Изд-во ИНФРА-М, 2010. 478 с.
113. Коркунов Н.М. Российское государственное право. Т. 1: Введение и общая часть. 2-е изд. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1893. 573 с.
114. Коркунов М.Н. Лекции по общей теории права. 2-е изд. СПб., 2004. 66 с.
115. Манохин В. М. Российское административное право (истoki и основы): учебник. М.: Проспект, 2009. 320 с.
116. Маркова А.Н. История государственного управления в России: учебник / под ред. А.Н. Марковой, Ю.К. Федулова. 3-е изд., перераб., доп. М.: Юнити-Дана, 2007. 319 с.
117. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих. М.: Статут, 1999. 592 с.
118. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2008. 447 с.
119. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И.Ожегов, Н.Ю. Шведова М.: Азъ, 1992. 908 с.
120. Пахомов И.Н. Виды советских государственных служащих, их права и обязанности. Львов, 1965. 71 с.
121. Петров Г.И. Советское административное право: Общая часть. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1970. 304 с.
122. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М.: Юрайт-М, 2002. 960 с.
123. Сергун П.П., Магомедов Б.М. Государственная служба судебных приставов: отдельные аспекты теории и практики: учеб. пособие. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. академия права», 2002. 112 с.
124. Сидорова М.В. Государственная служба: учеб. пособие. Орел: Изд-во ОрЮИ МВД России, 2008. 59 с.

125. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Норма, 2002. 728 с.
126. Старилов Ю.Н. Служебное право: учебник. М.: БЕК, 1996. 698 с.
127. Советское административное право / под ред. В.А. Власова, С.С. Студеникина. М.: Госюриздат, 1959. 535 с.
128. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. 355 с.
129. Черепанов В.В. Государственная кадровая политика и кадровая деятельность в системе гражданской службы: учеб. пособие. Ч. 2. М.: Финакадемия, 2009. 136 с.
130. Шанхаев С.В. Прохождение военной службы по контракту: практические рекомендации (комментарии и разъяснения, судебная практика, алгоритмы действий, образцы документов). Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». М.: За права военнослужащих, 2008. 278 с.
131. Юсупов В.А. Научная организация исполнительной власти: учеб. пособие. 2-е изд., доп. Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2003. 152 с.

Статьи и сборники научных трудов

132. Абакумов Д.В. Институт доверия на государственной гражданской службе Российской Федерации // Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские правовые чтения): сб. тез. докл. Всеросс. науч.-практ. конф. (Саратов, 1–2 июня 2012 г.). Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2012. С. 95 – 96.
133. Гильмутдинов В.Р. К вопросу о характеристике и основаниях классификации государственных должностей Российской Федерации // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2007. № 6. С. 436 – 438.

134. Глазунова Н.И. Из истории профессиональной подготовки к государственной службе // Вестник государственной службы. 1993. № 11. С. 3 – 14
135. Зиновьев А.П. Номенклатурные кадры в СССР: источники формирования // Вестник государственной службы. 1994. № 6. С. 64 – 66.
136. Кельзен Г. О теории толкования. Чистое учение о праве и аналитическая юриспруденция: перев. с англ. А.А. Краевского // Российский ежегодник теории права. 2009. № 2. С. 430 – 511.
137. Колодкин Л.М. Государственная служба: взгляд в прошлое и перспективы // Вестник государственной службы. 1994. № 3. С. 57 – 62.
138. Комкова Г.Н., Шудра О.В., Южаков В.Н. Российская муниципальная служба на современном этапе: преемственность, правовое регулирование, специфика категорий // Правоведение. 2000. № 5. С. 25 – 36.
139. Лазарев Б.М. О компетенции органа советского государства // Советское государство и право. 1964. № 10. С. 42 – 53.
140. Лаптев А.П. Влияние развития государственности на подготовку кадров для государственной службы // Вестник государственной службы. 1994. №1. С. 19 – 28.
141. Максимова Н.А. Конституционный вектор административно-правового регулирования государственно-служебных отношений // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 14 – 15.
142. Масленникова Е.В. О классификации видов деятельности в органах власти // Власть. 2009. № 12. С. 35 – 38.
143. Муравченко В.Б. Должности муниципальной службы // Право и экономика. 2009. № 12. С. 47 – 51.
144. Новицкая Т.Е. Государственная служба в России. Правовое регулирование во времена Петра I // Юридический мир. 1996. октябрь.

145. Одиноченко С.В. Реформирование государственной службы – важнейшее направление административной реформы в Российской Федерации // Проблемы современного российского и международного права. М., 2005. С. 177 – 182.
146. Пермяков А.И. К вопросу о структуре государственной службы в Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2012. № 1 (83). С. 84-87.
147. Писарькова Л.Ф. Российский чиновник на службе в конце XVIII – первой половине XIX века // Человек. 1995. №3. С. 121 – 139; 1995. № 4. С. 147 – 159.
148. Пономарева И.П. Муниципальные территории – основа государства // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 62 – 66.
149. Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Замещение должностей государственной гражданской службы из кадрового резерва // Кадровик: Трудовое право для кадровика. 2009. № 10. С. 31 – 37.
150. Пятибратов Д.В. Служебная должность как историко-правовая категория // Вестник СГАП. 2007. № 6 (58). С. 159 – 163.
151. Розенбаум Ю.А. К понятию управленческих кадров // Правоведение. СПб., 1975, № 6. С. 20 – 25.
152. Романовский Н.В. Методологические основы организации государственной службы // Теоретические проблемы государственного управления и государственной службы. М., 1997.
153. Россинский Б.В. О законодательной дефиниции государственной службы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2003. С. 150-153.

154. Старилов Ю.Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сочинения...: сб. избр. науч. тр. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. 640 с.
155. Сурманидзе И.Н. Аспекты административно-правового статуса государственных гражданских служащих // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. № 3. С. 2 – 5.
156. Сурманидзе И.Н. Должности и должностные лица государственной службы // Административное право и процесс. 2009. № 1. С. 4 – 7.
157. Тихомиров Ю.А. Основные черты компетенции представительных органов власти // Вопросы развития и совершенствования органов народного представительства в СССР: Тр. ВЮЗИ. Т. 7. М.: РИО ВЮЗИ, 1966. С. 5 – 21.
158. Турисбек А.З. Понятия и классификация государственных должностей и государственных служащих // Пробелы в российском законодательстве. М., 2010. № 3. С. 295 – 299.
159. Ямпольская Ц.А. О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы советского административного права. М., 1949. С. 136 – 141.

Диссертации и авторефераты диссертаций

160. Аникитин А.А. Административно-правовой статус должностных лиц: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 24 с.
161. Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. 29 с.
162. Востриков П.П. Организационно-правовые проблемы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. 214 с.

163. Гайдов В.Б. Служба в органах внутренних дел как разновидность федеральной государственной службы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001. 23 с.
164. Дзядуков К.И. Должность как социальное явление: автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2000. 24 с.
165. Добробаба М.Б. Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. 27 с.
166. Зенцова Ю.А. Замещение должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 23 с.
167. Ишмухамедова А.К. Правовые основы классификации должностей государственных служащих республики Казахстан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 2002. 25 с.
168. Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы: Институционно-функциональный анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 50 с.
169. Калинин А.Е. Прохождение военной службы по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации: правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 198 с.
170. Костромина С.В. Правовое регулирование кадрового обеспечения государственной гражданской службы субъектов РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 23 с.
171. Крылова Е.Г. Формирование системы государственной службы Российской Федерации в контексте реализации концепции правового государства: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2009. 53 с.
172. Лазарева Н.С. Дисциплинарная и административная ответственность советских должностных лиц: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1948. 267 с.

173. Патрашко Е.Л. Государственная правоохранительная служба Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 27 с.
174. Пахомов И.Н. Основные вопросы государственной службы в советском административном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. Львов, 1964. 200 с.
175. Погребезжский К.А. Правовое обеспечение государственной правоохранительной службы и пути его совершенствования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 25 с.
176. Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. 322 с.
177. Сумин М.М. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации (на примере Московской области): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 23 с.
178. Черепанова И.В. Государственная служба Российской империи XIX века: теоретическое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск. 2001. 27 с.
179. Шамрай М. С. Формирование системы государственной службы Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 24 с.

Интернет - источники

180. Петров А.А. Закон О воинской обязанности и военной службе (комментарий) // <http://millaw.info/arhiv/showrazdel.php?razdelid=2184> (дата обращения: 01.12.2012 г.)

Проект структуры Федерального закона «О государственных должностях и должностях государственной службы в Российской Федерации»

Глава 1 Общие положения

Статья: Основные термины и понятия (государственная служба, должность, должность государственной службы, государственные должности РФ, должностное лицо государственной службы)

Статья: Нормативно-правовая основа

Глава 2 Государственная служба в Российской Федерации

Статья: Понятие и виды государственной службы в Российской Федерации

Статья: Соотношение государственной службы и службы на государственных должностях

Статья: Должностное продвижение по службе

Глава 3 Виды должностей государственной службы в Российской Федерации

Статья: Должности государственной службы (должности государственной гражданской службы, воинские должности, должности правоохранительной службы)

Статья: Виды должностей государственной гражданской службы

Статья: Виды воинских должностей

Статья: Виды должностей правоохранительной службы

Статья: Соотношение видов должностей государственной службы

Глава 4 Полномочия органов публичной власти по замещению должностей

Статья: Порядок формирования должностей в Российской Федерации

Статья: Способы замещения должностей в РФ

Статья: Полномочия федеральных органов государственной власти по замещению должностей

Статья: Полномочия органов государственной власти субъектов РФ по замещению должностей

Глава 5 Особенности службы на государственных должностях РФ и государственных должностях субъектов РФ

Статья: Виды государственных должностей

Статья: Правовое положение лиц, замещающих государственные должности РФ и государственные должности субъектов РФ

Статья: Особенности замещения государственных должностей

Глава 6 Реестры государственных должностей и должностей государственной службы в РФ

Статья: Полномочия органов государственной власти РФ по формированию реестров государственных должностей и должностей государственной службы в РФ

Статья: Порядок ведения реестров должностей в РФ

Статья: Перечни реестров государственных должностей и должностей государственной службы в РФ

Глава 7 Переходные положения