

Краснодарский университет МВД России

И. В. Яблонский

И. К. Харитонов

**ПРОБЛЕМЫ ТИПОЛОГИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

*Допущено Министерством внутренних дел Российской Федерации
в качестве учебного пособия для курсантов и слушателей
образовательных организаций системы МВД России,
сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации*

Краснодар
2023

УДК 342
ББК 67.401
Я146

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

Н. А. Трусов, кандидат юридических наук, доцент (Нижегородская академия МВД России);

А. Н. Осяк, кандидат юридических наук (Ростовский юридический институт МВД России);

Г. Х. Хадисов, кандидат юридических наук, доцент (Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя);

Е. В. Рябов, кандидат юридических наук (Договорно-правовой департамент МВД России).

Яблонский И. В.

Я146 Проблемы типологизации государственной службы и государственных служащих в Российской Федерации : учебное пособие / И. В. Яблонский, И. К. Харитонов. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2023. – 100 с.

ISBN 978-5-9266-1910-9

Рассматриваются вопросы типологизации государственной службы на основании положений действующих нормативных правовых актов. Раскрываются элементы и содержание правового статуса государственного служащего.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 342
ББК 67.401

ISBN 978-5-9266-1910-9

© Краснодарский университет
МВД России, 2023
© Яблонский И. В., Харитонов И. К., 2023

Введение

Формирование и деятельность государственного аппарата в первую очередь зависят от ценностных ориентиров развития государства. Современная реальность значительно влияет на организацию и функционирование государственных органов власти в Российской Федерации. Новые вызовы и задачи объективно требуют переустройства уже существующих и образования новых государственных институтов.

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью в Российском государстве, которое призвано способствовать их реализации и защите, созданию публичных механизмов и инструментов для претворения в жизнь обозначенных приоритетов.

Институт государственной службы занимает важное место в механизме государственного управления и является «кровеносной системой» государства. Трудно переоценить значение государства в механизме реализации прав и свобод человека и гражданина.

Конституционные изменения 2020 года, закрепив идеи солидарности и социальной справедливости, тем самым обусловили необходимость разработки новых подходов к функционированию государственной власти в России и принципов ее функционирования.

В Послании Федеральному собранию РФ Президент России В.В. Путин обозначил основные приоритеты в развитии государственной власти: «Все в конечном счете решают люди и сегодня, и в будущем, и в выборе стратегии развития страны, и в повседневных вопросах жизни в каждом регионе, городе, поселке. Сильную, благополучную, современную Россию мы сможем построить только на основе безусловного уважения к мнению людей, к мнению народа»¹.

Проводимые в России преобразования свидетельствуют о планомерности и последовательности властей в процессе созидания сильной и демократичной государственной власти в стране.

Административная реформа, которая осуществляется в России на протяжении длительного времени, затронула широкий

¹ URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 15.07.2020).

круг вопросов: начиная с разграничения функций и задач между органами государственной власти и заканчивая изменениями, касающимися материального содержания государственных служащих. В частности, внесено значительное количество изменений в законодательные акты, регулирующие вопросы государственной службы в России.

Вместе с тем остается ряд важных нерешенных проблем, связанных с оптимизацией государственных функций, правовым регулированием различных видов государственной службы, изменением системы государственных органов власти, привлечением частных организаций к выполнению отдельных видов государственных функций.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы»¹ (далее – Федеральный закон № 58-ФЗ) регулирует основные вопросы, связанные с организацией государственной службы в России. В последнее время высказываются мнения о необходимости приведения его содержания в соответствие современным требованиям и реалиям времени.

Государственную службу также можно рассматривать как институт административного права, процесс, объект правового регулирования, сферу деятельности либо механизм реализации государственных функций.

Разнообразие целей и задач, стоящих перед государством, определяющим образом влияет на уровни и виды государственной службы в стране.

Можно утверждать, что Россия пошла по пути формирования профессионального кластера государственных служащих, обладающих определенными знаниями и навыками, что должно повысить эффективность и результативность деятельности государственных органов власти.

Законодательство подробным образом закрепляет особенности прохождения отдельных видов государственной службы, перечень государственных должностей, особенности статуса государственных служащих, порядок присвоения классных чинов и специальных званий и др.

¹ О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2003. № 22, ст. 2063.

Административная реформа затронула такой достаточно сложный вопрос, как виды государственной службы, к которым теперь не относится правоохранительная служба, что вызвало много споров среди ученых и практиков.

Вместе с тем законодательная конструкция разграничения видов государственной службы требует своего логического завершения. Существующая система государственной службы нуждается в законодательном обосновании и конкретизации. Особенно это актуально в отношении *иных видов* государственной службы.

Высказываются мнения об укрупнении различных видов государственной службы¹. Однако пока концептуальной проработки данный вопрос не получил.

Типологизация как метод познания государственной службы может быть использована в связи с необходимостью рационального распределения человеческого ресурса, государственных функций и материальных средств, повышения ее эффективности.

Существующие виды государственной службы и должностей нуждаются в дальнейшей синхронизации теории и практики.

Рассматриваемая тема привлекает внимание не только ученых-административистов, но и государственных служащих, которые заинтересованы в укреплении стабильности и авторитета государственной власти в стране.

Выработка критериев и оснований разграничения различных видов государственной службы будет способствовать теоретическому осмыслению государственной службы, принесет экономические и управленческие результаты в виде повышения эффективности деятельности государственных служащих.

Кроме того, важное значение приобретает типологизация статуса государственного служащего, которая представляет собой детализацию целей и задач конкретных видов государственной службы в правах и обязанностях государственного служащего, принципах и условиях прохождения различных видов государственной службы.

Должности государственной службы, в свою очередь, являются структурным элементом механизма осуществления государ-

¹ URL: <https://www.klerk.ru/buh/news/505997>

ственной службы в решении части общих задач, возложенных на соответствующий орган государственной власти.

Настоящее пособие позволит более углубленно рассмотреть вопрос о различных видах государственной службы, выявить проблемы правового регулирования государственной службы, определить перспективы развития государственной службы в Российской Федерации, оптимизировать функциональные и организационные основы деятельности государственных служащих.

Учебное пособие может использоваться при изучении отдельных тем дисциплины «Административное право», соответствует требованиям Федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования по специальностям «Правоохранительная деятельность» и «Правовое обеспечение национальной безопасности», а также направлению подготовки высшего образования «Юриспруденция» и в процессе реализации программ дополнительного профессионального образования сотрудников органов внутренних дел.

ГЛАВА 1. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РАЗГРАНИЧЕНИЯ РАЗЛИЧНЫХ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Основы типологизации государственной службы

В рамках настоящей работы используется типологизация государственной службы как наиболее эффективная форма познания государственной службы.

Термин «типология»¹, который сегодня широко используется в различных областях знания, ввел в оборот в 1816 г. французский ученый Анри Бленвиль Бабиш Н.С. Типология является результатом типологизации – сложной методологической процедуры, важнейшей составляющей получения нового научного знания.

В общем виде типологизация (от греч. *tipos* – отпечаток, форма, образец и *logos* – слово, учение) – это метод научного познания, в основе которого лежит расчленение систем объектов и их группировка с помощью обобщенной, идеализированной модели, т. е. результат типологического описания и сопоставления².

В то же время понятие «типологизация» является многозначным. Его общий смысл выражается в систематизации знаний об изучаемых феноменах, организациях, процессах, группах людей и других объектах для разностороннего, как правило, многомерного описания их устойчивых характеристик, черт, особенностей и т. д. Эмпирическая сторона трактуется, в частности, как «поиск устойчивых свойств социальных объектов (или явлений), рассматриваемых в соответствии с описательными гипотезами в нескольких измерениях одновременно.

Таким образом, типологизация является методом научного познания, в основе которого лежит расчленение систем объектов и их группировка с помощью обобщенной, идеализированной модели или типа, а ее результат выражается в типологическом

¹ См.: Эволюция типологического метода в западной социологии XX века: автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2010.

² См.: Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. СПб.: Норинт, 1998. С. 876.

описании и объяснении путем различных сопоставлений с помощью факторного анализа и т. д.¹

Необходимость типологизации возникает при изучении множеств объектов, разнородных по своему составу (например, в химии, биологии, психологии, языкознании, географии, экономике, социологии и др.). Будучи одной из наиболее универсальных процедур научного познания, типологизация предполагает выявление сходств и различий у исследуемых объектов, поиск надежных способов их идентификации.

Основная цель типологизации – сравнительное изучение существенных признаков, функций, связей между объектами. В своей теоретически развитой форме типология призвана отобразить строение исследуемой системы, выявить ее закономерности, позволяющие предсказывать существование неизвестных пока объектов. Согласно наиболее распространенному на сегодня подходу типология – это особая, более глубокая процедура членения объектов.

В литературе, посвященной изучению вопросов государственной службы, понятия «типологизация» и «классификация» часто признаются идентичными.

Исследование вопросов о внутривидовом разграничении лучше начинать с такого объекта, как государственная публичная служба.

Что касается видов государственной службы, то здесь до сих пор остаются вопросы. На практике иногда наблюдается смешение понятий «тип» и «вид». Для систематизации различных видов государственного управления в большей степени используется понятие «классификация».

В качестве оснований для классификации выделяют следующие критерии:

- профессиональная специализация и особенности предмета ведения;
- функциональная роль в процессе государственного управления;
- сфера деятельности и компетенции;

¹ См.: Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. М., 1998. С. 323, 333; Татарова Г. Основы типологического анализа в социологических исследованиях. М., 2007. С. 60–66.

– правовое положение (статус) в системе государственной власти.

Внутривидовая дифференциация государственной службы также вызывает большое количество споров и дискуссий. Так, государственная гражданская служба делится на федеральную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон № 58-ФЗ является универсальным правовым актом для всех нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации различных видов и типов государственной службы в России.

Так, например, применительно к государственным должностям выделяют категории и группы должностей.

Проанализировав различные точки зрения на взаимодействие классификации и типологизации, можно сформулировать несколько их основных различий. Главное отличие состоит в том, что типологизация – это научный метод, а классификация – процесс. Некоторые классификации могут быть истолкованы как предварительная типологизация или переходная процедура упорядочивания элементов при построении типологии. Классификация, в отличие от типологизации, предполагает нахождение определенного места для каждого элемента в группе. Ярким примером научной классификации является периодическая система Д.И. Менделеева. Критерий классификации является случайным, а критерий типологизации всегда касается сущности исследуемого объекта.

Таким образом, в основе выделения различных типов лежит некая совокупность признаков, факторов и других системных черт, которые позволяют группировать объекты, относящиеся к определенной сфере жизнедеятельности.

Исходя из вышеизложенного, в ходе рассмотрения публичной службы особое внимание следует уделять типичным, общим признакам государственной службы в целом, а также содержательным характеристикам каждого вида государственной службы и их отличительным чертам.

Можно рассматривать существующие виды государственной службы как наиболее общие группы, которые находят свою детализацию и конкретизацию в действующем законодательстве

путем уточнения условий и порядка прохождения государственной службы того или иного вида.

Учитывая, что типологизация как метод научного познания предполагает существование определенного типа, к которому тяготеют изучаемые явления, базовыми видами государственной службы выступают государственная гражданская служба, военная служба и иные виды государственной службы.

Таким образом, типологизация поможет в рамках уже существующих видов государственной службы найти общие устойчивые черты и признаки, которые позволят объединить и укрупнить различные виды государственной службы и, наоборот, выделить то, что не подпадает под типовые характеристики.

Государственная служба, представляя собой вид деятельности, который обладает большим набором схожих черт, при этом детализируется применительно к особым и специальным условиям прохождения государственной службы государственными служащими, функциям, целям и задачам отдельных видов государственной деятельности.

Очевидно, что уже сформировались видовые признаки, относимые к военной и гражданской службе. Что касается иных видов государственной службы, то пока единого их понимания нет. Можно утверждать, что оно пока только формируется.

Близкое отношение к видам и типам имеют модели государственной службы: административная, должностная, карьерная, партийная, трудовая, патронатная, либеральная, сервисная и иные. Как правило, они проявляют себя в смешанном виде при доминировании одной из моделей. Так, в Советском Союзе была смешанная партийно-трудовая модель функционирования государственного аппарата. Для современной российской государственной службы характерна административно-должностная модель.

По прохождению государственной службы существуют две традиционные модели: должностная и карьерная.

Основным критерием продвижения по службе является не выслуга лет, не опыт, а наличие специальных знаний и принадлежность к команде руководителя. Здесь имеются большие возможности для быстрого карьерного роста, но мало гарантий стабильности государственной службы. Во многих случаях служба таких чиновников регулируется срочными служебными контрак-

тами. В современной России сформировалась смешанная модель: для категорий должностей «руководитель» и «помощник (советник)» – должностная, для категорий «специалист» и «обеспечивающий специалист» – карьерная.

В свою очередь, типологизация – это процесс приведения основных видов государственной службы к определенным группам, объединяющим несколько разновидностей, но имеющим определенный набор общих устойчивых качеств и свойств.

Применительно к государственной службе данный метод находит свое непосредственное применение.

Однако требуется дальнейшая дифференциация государственной службы, уже на законодательном и подзаконном уровне, что позволит более рационально организовать и структурировать государственную службу.

Проводимая в России административная реформа направлена на оптимизацию деятельности государственного аппарата, кадрового и численного состава, а также полномочий, функций и задач, стоящих перед различными государственными органами, системы оплаты труда. При этом, к сожалению, недостаточно внимания уделяется научно-теоретической проработке вопросов разграничения различных видов публичной службы и дальнейшему совершенствованию отдельных направлений управленческой деятельности.

В последнее время высказываются предложения об укрупнении отдельных органов государственной власти, аккумуляровании различных государственных функций и задач. Однако пути достижения поставленных целей должны быть научно обоснованными и не разрушать уже существующую систему государственной службы в России, создаваемую десятилетиями.

Так, например, Министерство финансов РФ (далее – Минфин России) предложило объединить МВД России, ФСИН и Федеральную службу судебных приставов (далее – ФССП)¹, что связано с оптимизацией государственных расходов, структуры и штатной численности.

¹ URL: <https://www.rbc.ru/society/19/10/2020/5f8d2dda9a79476a4b6d3650> (дата обращения: 20.01.2021).

Минфин России «фактически предлагает провести масштабную реформу силового блока»¹. Речь идет о сокращении численности сотрудников органов внутренних дел на 10%. Это должно произойти за счет перевода сотрудников подразделений, которые не участвуют в правоохранительной деятельности (медицинские, учебные, кадровые, финансовые и т. д.), в разряд гражданских служащих.

Кроме того, Минфин России предлагает рассмотреть возможность создания единого правоохранительного органа на основе МВД России. Ему могут быть переданы функции ФСИН, Государственной фельдъегерской службы (далее – ГФС) и ФССП с одновременным сокращением штатов.

При этом Минфин России считает необходимым рассмотреть возможность создания единой системы материально-технического (тылового) обеспечения силового блока.

Даже на первый взгляд такое объединение представляется нежизнеспособным, поскольку потребует пересмотра условий прохождения государственной службы в этих органах либо приведет к созданию квази-структуры, которая будет заниматься выполнением широкого набора функций. Так, исполнение решений судов – это особая государственная функция, имеющая мало общего с функциями, выполняемыми органами внутренних дел.

Кроме того, часть функций полиции предлагается передать Министерству труда России и Министерству здравоохранения России. Речь идет о координации программы переселения россиян из-за рубежа, трудовой миграции и контрольно-разрешительном регулировании в сфере легального оборота наркотических средств.

Данное предложение также требует прежде всего научного и практического анализа, поскольку его реализация может привести к снижению профилактического и предупредительного воздействия, увеличению числа совершаемых преступлений среди мигрантов и др.

Безусловно, оптимизация деятельности органов государственной власти – благая цель. Однако укрупнение или, наоборот, выделение какого-либо органа государственной власти тре-

¹ URL: <https://www.kommersant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

бует четкого понимания, в чем заключается необходимость и целесообразность данного решения. В основном изменения в системе государственного управления связывают с разграничением государственных функций и задач.

Следует отметить, что объединяться могут однотипные структуры, имеющие общие принципы и схожие направления деятельности. Кроме того, любое объединение или разделение государственных органов повлечет за собой организационные и материальные издержки, которые должны учитываться при перераспределении того или иного вида деятельности. Тем более если это касается иных видов государственной службы.

Интересны с этой точки зрения выводы правительственной комиссии по проведению административной реформы. Один из вариантов реформирования, который рассматривали члены данной комиссии, заключался в перераспределении функций между государственными органами, уточнении и конкретизации видов государственных функций в целом, т. е. предлагалось применительно к реализации государственных функций приспособить существующую систему государственных органов, пойти от самого главного.

Указанный подход изначально нормативно был закреплен в Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 15 августа 2001 г. № Пр-1496¹.

В данной Концепции были предусмотрены политические, ресурсно-распорядительные, контрольные, учетные, аналитические и другие функции. Отдельно выделяются основные и обеспечивающие функции, государственные и делегированные.

В новой редакции Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»² выделены следующие типы функций: регулятивные, контроль и надзор, управление государственным имуществом, оказание государственных услуг. Была создана трехзвен-

¹ Указ Президента РФ от 15 авг. 2001 г. № Пр-1496. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 20 нояб. 2020 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ная система органов государственной власти (министерство – служба – агентство), что подразумевает четкое разграничение сфер ответственности, новые механизмы функционирования государственных структур.

Правительство РФ разработало ряд нормативных правовых актов, которые регламентируют организационную структуру федеральных органов исполнительной власти, конкретизируют предметную и функциональную сферы деятельности.

Таким образом, изменение статуса органов государственной власти и их структуры повлекло осознание необходимости модернизации многих федеральных органов власти, приведения их в соответствие реализуемым функциям и стоящим перед ними задачам.

Сегодня уже определены требования к структуре федерального органа исполнительной власти. Так, в качестве важного звена государственного управления выступает департамент, которому предоставляется конкретный набор полномочий.

При этом необходимо учитывать следующие нормативные правовые акты: федеральные законы от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹, от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»².

В рамках административной реформы Правительство РФ предлагает разработать типовые соглашения о передаче полномочий внутри системы органов государственной власти, исключить избыточные функции, оптимизировать существующие, модернизировать статус хозяйствующих субъектов, внести изменения в федеральные законы от 1 декабря 2017 г. № 315-ФЗ «О са-

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 1999. № 42, ст. 5005.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

морегулируемых организациях»¹, от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»², от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»³ и другие в части их взаимоотношений с государственными и муниципальными органами; принять федеральный закон о доступе граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Важное значение для развития государственной службы имеют документы концептуального и стратегического характера, к которым можно отнести следующие:

- Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года⁴;
- Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года⁵;
- Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года⁶;
- Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года⁷;
- Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года;⁸

¹ О саморегулируемых организациях: федер. закон от 1 дек. 2017 г. № 315-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2007. № 49, ст. 6076.

² О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: федер. закон от 14 нояб. 2002 г. № 161-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 48, ст. 4746.

³ Об акционерных обществах: федер. закон от 26 дек. 1995 г. № 208-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 1996. № 1, ст. 1.

⁴ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.: утв. распоряжением Правительства РФ № 207-р от 13.02.2019 (в ред. от 23 марта 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2019. № 7 (ч. II), т. 702.

⁵ Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.: утв. Указом Президента РФ 13 мая 2017 г. № 208 // Собр. законодательства РФ. 2017. № 20, ст. 2902.

⁶ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года: одобрен на заседании Правительства РФ 22 нояб. 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁷ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года: одобрен на заседании Правительства РФ 19 сент. 2019 г. Там же.

⁸ Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 16 янв. 2017 г. № 13 // Собр. законодательства РФ. 2017. № 4, ст. 637.

- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года¹;
- Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации²;
- Стратегия национальной безопасности Российской Федерации³.

В указанных выше нормативных актах формулируются цели и задачи для всего государственного аппарата, которые в дальнейшем будут уточнены и конкретизированы применительно к каждому конкретному ведомству.

Исходя из вышеизложенного, следует резюмировать, что устройство и функционирование государственной власти в России должны отвечать потребностям общества и личности, при этом не наращивая избыточных или дублирующих функций, не создавая громоздкого государственного аппарата, не способного эффективно решать поставленные перед ним задачи.

Градация государственной службы как внешнего и внутреннего выражения реализации государственной власти в стране должна поспособствовать более рациональному устройству государственной власти, дальнейшей оптимизации государственного аппарата.

1.2. Государственная служба как правовой институт

Существуют разнообразные подходы к определению понятия государственной службы, которая является предметом изучения разных наук. При этом изначально выделяют два направления в подходах: государственная служба как социальный институт и государственная служба как правовой институт.

¹ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года: утв. Председателем Правительства РФ 29 сент. 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Стратегия научно-технологического развития РФ: указ Президента РФ от 1 дек. 2016 г. № 642 (в ред. от 15 марта 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2016. № 49, ст. 6887.

³ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Государственную службу можно рассматривать с различных позиций. С одной стороны, это выполнение служащим обязанностей в связи с нахождением в структуре определенного органа государственной власти, а с другой – вид профессиональной деятельности¹.

Так, по мнению А.П. Алехина, «государственная служба в широком смысле сводится к выполнению служащими своих обязанностей (работы) в государственных организациях: в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях, иных организациях; в узком смысле это выполнение служащими своих обязанностей в государственных органах»².

В то же время Б.М. Лазарев определяет государственную службу как «служение государству, выполнение по его поручению и за плату от него деятельности по реализации задач и функций государства в государственных органах»³.

С точки зрения А.В. Оболонского, государственная служба – это «вид трудовой деятельности, заключающийся в практическом осуществлении государственных функций работниками государственного аппарата, занимающими должности в государственных учреждениях и получающими от государства вознаграждение за свой труд»⁴.

Государственная служба – это важнейший правовой институт, непосредственно связанный с эффективной реализацией компетенции органов государственной власти. Институт государственной службы можно считать основным инструментом проведения государственной политики в ключевых сферах общественных отношений: экономике, социальной сфере, международных отношениях, культуре, образовании. Эффективность реализации политических целей и установок государственной политики зависит в первую очередь от двух факторов: адекватности политики государства складывающимся общественным отношениям и надлежащего, не только исправного, но и современного, каче-

¹ Гапоненко А.Л., Савельева М.В. Теория управления: учеб. и практикум для академич. бакалавриата. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. С. 45.

² Алехин Б.И. Государственный долг: учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 34.

³ Лазарев Б.М. Государственная служба. М.: ИПАН, 1993. С. 14.

⁴ См.: Государственная служба: комплексный подход: учеб. / отв. ред. А.В. Оболонский. М.: Дело АНХ, 2009. С. 67.

ственного механизма ее реализации – института государственной службы.

Объединяющим понятием для государственной и муниципальной власти выступает публичная власть (данный термин был впервые использован в одном из решений Конституционного суда РФ и получил широкое распространение в учебной и методической литературе, посвященной вопросам государственной службы)¹.

Сущность государственной и муниципальной службы необходимо рассматривать, основываясь на положениях ст. 3 Конституции РФ, согласно которым данные виды службы выступают механизмом, инструментом реализации публичной – государственной и муниципальной – власти. Государственные и муниципальные служащие в процессе осуществления ими своих должностных обязанностей исполняют полномочия государственных органов и органов местного самоуправления.

Таким образом, государственная и муниципальная служба, а также деятельность лиц, замещающих должности государственной и муниципальной службы, имеет единую конституционно-правовую природу – реализация публичной власти, что позволяет объединить указанные виды деятельности одним понятием – «публичная служба».

Следует отметить, что использование собирательной категории «государственная служба» вызвано не только наличием общих функций, связанных с управлением делами публичной власти, но и наделением лица публичной службы однородно определенным статусом, сопряженным с наличием особых условий допуска к службе, условий, порядка требований и ограничений прохождения публичной службы и ее прекращения. Подобный подход связан с удобством и единообразием правовых терминов и институтов различных видов государственной службы.

Таким образом, государственная служба является связующим звеном между гражданином и обществом с одной стороны и между политикой и законодательством – с другой.

¹ См.: Лапа Е.П. Конституционно-правовые основы государственной службы в Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. 2011. № 1. С. 45.

Государство, являясь особой организацией политической власти (социальной группы, блока классовых сил всего народа), имеет свои задачи и функции, которые, в свою очередь, обуславливают функции, цели и задачи государственной службы.

Различные виды объединены единой целью – служением интересам государства, но при этом дифференцируются с учетом требований и критериев оценки результатов того или иного направления государственной деятельности.

Рассмотрим содержание и правовую природу термина «государственная служба». Это необходимо и с точки зрения того, что в целом правовой статус государственного служащего произведен от государственной службы того или иного вида и связан с ней.

Проводимая в России административная реформа затронула ключевые основы государственного аппарата и государственной службы. Практически все без исключения политики, ученые, практики и сами государственные служащие признают необходимость совершенствования государственной службы и, соответственно, повышения престижа статуса государственного служащего в Российской Федерации.

«Прямая обязанность государства – создавать условия для развития экономических свобод, реализовывать стратегические ориентиры, предоставлять населению качественные публичные услуги и эффективно управлять государственной собственностью»¹. В соответствии с данными задачами должна выстраиваться вся работа государственного аппарата, его организационная и содержательная составляющие, что будет способствовать в том числе экономическому росту. При этом одной из приоритетных является задача повышения качества публичных услуг, которые оказываются населению. Об этом впервые было заявлено в указанном выше Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России.

¹ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газ. Федер. вып. 2002. 19 апр.

Подписано распоряжение об утверждении «дорожной карты» по реализации основных направлений развития государственной службы России на 2019–2021 годы¹.

План включает 14 позиций. В числе прочего они предусматривают совершенствование порядка назначения на соответствующие должности, стимулирование таких сотрудников к повышению эффективности своей профессиональной деятельности, развитие системы государственных гарантий для госслужащих и т. д.

Все эти годы система государственной службы активно развивается.

Принципиально важная роль в правовом регулировании государственной службы принадлежит Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 г. Именно ею определены государственные должности Российской Федерации, предназначенные для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. В Конституции РФ определена также компетенция Президента, Совета Федерации и Государственной думы по назначению на должности и освобождению от должностей государственных служащих.

Согласно ст. 3 Конституции РФ единственным источником власти в Российской Федерации, носителем суверенитета является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно (путем референдумов и выборов) или через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Власть, осуществляемая народом, является единой.

Кроме того, Конституция РФ регламентирует вопросы правового регулирования федеральной службы и государственной службы субъектов Российской Федерации. Согласно п. «т» ст. 71 Основного закона России вопросы правового регулирования федеральной государственной службы отнесены к исключительному ведению Российской Федерации.

Статья 72 Конституции РФ, в которой закрепляются предметы совместного ведения, не содержит указания на государственную службу субъектов Российской Федерации, что на прак-

¹ Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы: распоряжение Правительства РФ от 24 июля 2019 г. № 1646-р. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

тике приводит к возникновению проблемных вопросов. При этом к совместному ведению отнесено административное законодательство, из чего можно сделать вывод о том, что гражданская государственная служба, в том числе ее правовое регулирование, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а вопросы ее организации относятся к компетенции органов государственной власти субъектов Федерации.

В Конституции РФ также заложены основы организации системы органов государственной власти и государственной службы, закреплены общие и специальные принципы ее построения и функционирования. При этом виды государственной службы и государственных должностей определены в административно-правовых нормах.

При этом Конституция РФ схематично регламентирует организацию и содержание государственной службы. Так, в ч. 4 ст. 32 Основного закона России государственная служба определена в качестве одной из важнейших форм участия граждан в управлении делами государства и общества.

Отчасти поэтому активное развитие получило законодательное и подзаконное регулирование вопросов государственной службы. Отправной точкой формирования системы государственной службы Российской Федерации на современном этапе принято считать издание Указа Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)». В дальнейшем указанная Федеральная программа продлевалась на срок с 2006 по 2007 год¹, а впоследствии – с 2009 по 2013 год².

Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»³ закреплял

¹ См.: О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» на 2006–2007 годы: указ Президента РФ от 12 дек. 2005 г. № 1437. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»: указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261. Там же.

³ Об основах государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства РФ. 1995. № 31, ст. 2990.

основы правового регулирования государственной службы как механизма государственного управления и служебных отношений государственных служащих.

При этом данный закон фактически регулировал вопросы организации государственной гражданской службы.

С принятием Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» был определен базис системы государственной службы Российской Федерации.

Так, в соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона № 58-ФЗ система государственной службы стала включать в себя следующие виды:

- государственную гражданскую службу;
- военную службу;
- правоохранительную службу¹.

Позднее был принят Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», которым, как казалось, окончательно был решен вопрос о существовании в системе государственной службы Российской Федерации такого вида, как правоохранительная служба.

В ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 58-ФЗ были внесены изменения, формирующие новую систему государственной службы в Российской Федерации, в которой наряду с государственной гражданской и военной службой предусматривалась государственная службы иных видов. Указанный вид государственной службы заменил собой правоохранительную службу.

Из разъяснений Комитета Государственной думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 6 июля 2016 г. «Об исключении из системы государственной службы “правоохранительной службы” и включении в нее “госу-

¹ Ольшевский А.В., Заяев Е.Д. Законодательные предпосылки для возвращения на современном этапе к вопросу о правоохранительной службе // Административное право и процесс. 2019. № 10. С. 60.

дарственной службы иных видов»¹ следует, что данные изменения обусловлены в числе прочего опытом зарубежных стран, в которых принимаются отдельные нормативные правовые акты, регламентирующие каждый вид государственной службы.

В настоящее время в литературе высказываются различные мнения относительно вопроса о включении правоохранительной службы в виды государственной службы.

По данному вопросу высказываются различные мнения – от возврата «правоохранительной службы» до создания «специальных видов службы». Радикальное решение состоит в том, чтобы признать Федеральный закон № 58-ФЗ утратившим силу, исключив ссылки на него и оставив всю законодательную базу об особенностях государственной службы в действующем состоянии².

По мнению А.В. Ольшевского и Е.Д. Заяева, в настоящее время все больше факторов и объективных предпосылок указывают нам на необходимость возвращения к теме правоохранительной службы в системе государственной службы Российской Федерации³.

Так, анализ существующей в настоящее время системы нормативного правового обеспечения вопросов прохождения службы и социальных гарантий в федеральных органах исполнительной власти, в которых предусмотрена федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью, указывает нам на то, что основа для формирования единого законодательного акта о правоохранительной службе уже заложена.

Это обусловлено тем, что порядок прохождения службы и социальные гарантии в большинстве федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена федеральная госу-

¹ Об исключении из системы государственной службы «правоохранительной службы» и включении в нее «государственной службы иных видов»: разъяснения Комитета Государственной думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В.А. Козбаненко (предс. ред. совета Д.А. Медведев). СПб.: Питер, 2008; Каким быть закону о государственной гражданской службе? Парламентские слушания в Государственной Думе 16 ноября 2001 г.: сб. материалов. Екатеринбург, 2001.

³ Ольшевский А.В., Заяев Е.Д. Законодательные предпосылки для возвращения на современном этапе к вопросу о правоохранительной службе // Административное право и процесс. 2019. № 10. С. 60.

дарственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью, либо регламентируются одними и теми же федеральными законами (№ 342-ФЗ и 247-ФЗ), либо собственными федеральными законами, которые по структуре и содержанию являются аналогичными федеральным законам № 342-ФЗ и 247-ФЗ (по данному принципу в настоящее время выстраивается и законодательство по вопросу прохождения службы в ФССП России).

Поскольку отсутствует единый перечень правоохранительных органов, наиболее общим отличием государственной службы иных видов от военной службы и государственной гражданской службы является то, что эта деятельность в первую очередь связана с реализацией специальных задач и функций правоохранительного характера.

Для органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, характерно наличие специальных нормативных правовых актов, регулирующих правовое положение сотрудников, а также порядок прохождения государственной службы. Таковыми являются федеральные законы: от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹, от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах»², от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации»³, от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»⁴, от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵, от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в феде-

¹ О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8, ст. 366.

² О службе в таможенных органах: федер. закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ (в ред. от 30 апр. 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 30, ст. 3586.

³ Об органах принудительного исполнения Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (в ред. от 30 дек. 2020 г.) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 30, ст. 3590.

⁴ О Следственном комитете Российской Федерации: федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 403-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 1, ст. 15.

⁵ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30 нояб. 2011 г. № 342-ФЗ (в ред. от 30 апр. 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. I), ст. 7020.

ральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и др.

Для практической организации и повседневного функционирования государственной службы были изданы указы Президента РФ от 11 января 1995 г. «О государственных должностях Российской Федерации»¹, от 3 сентября 1997 г. «Об утверждении перечней государственных должностей федеральной государственной службы»², от 9 апреля 1997 г. «О денежном содержании федеральных государственных служащих»³ и др.

В указанных законодательных актах пересмотрен подход к осуществлению государственной власти на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Новшества коснулись в том числе принципов организации государственной службы, нормативного регулирования, разграничения полномочий между органами государственной власти федерального уровня и уровня субъектов Федерации.

Таким образом, власти комплексно подошли к совершенствованию государственной службы: от повышения качества работы государственного служащего к оптимизации деятельности государственного аппарата в целом. Однако о завершенности административной реформы пока говорить рано.

Одновременно учеными выдвигается ряд претензий к правовому регулированию государственной службы в Российской Федерации, заключающихся в наличии большого количества подзаконных нормативных правовых актов и пробелов, дублировании норм, регулирующих различные статусные элементы, и др. Ряд ученых предлагают разработать концепцию реформирования государственной службы на основе конституционных и административных норм.

Не решены отдельные вопросы межотраслевого разграничения институтов государственной службы. В первую очередь это

¹ О государственных должностях Российской Федерации: указ Президента РФ от 11 янв. 1995 г. // Собр. законодательства РФ. 1995. № 3.

² Об утверждении перечней государственных должностей федеральной государственной службы: указ Президента РФ от 3 сент. 1997 г. (утратил силу) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 36, ст. 4129

³ URL: <https://www.pnp.ru/social/zakonodatelstvu-o-gosudarstvennoy-sluzhbe-v-sovremennoy-rossii-ispolnilos-24-goda.html>

касается конституционного, административного и трудового права, что вызывает противоречия и пробелы в правовом регулировании государственной службы как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

Кроме того, широкое распространение получила точка зрения о необходимости выделения новой отрасли права – служебного права, которое имело бы свой предмет и метод правового регулирования, включало бы в себя ряд межотраслевых норм, имеющих схожий предмет правового регулирования (Ю.Н. Стариков, В.М. Манохин, Б.Н. Габричидзе и др.).

В рамках заявленной темы государственную службу следует рассматривать в широком и узком смысле, т. е. как разновидность профессиональной деятельности людей и институт государственного управления.

Исходя из этого, построение системы государственной службы напрямую связано с видами и функциями государственного управления, типами объектов, уровнями управления и т. п.

Сегодня существует достаточно много направлений государственного управления, поэтому систематизация и юридическое закрепление их организации и содержания должны стать приоритетной задачей.

Отметим, что функционирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации происходит на основе принципа федерализма и с учетом интересов местного самоуправления. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами в различные исторические периоды происходило по-разному. Следует признать, что передача полномочий субъектам влечет за собой передачу ответственности за выполнение конкретного полномочия на нижестоящий уровень власти, что обуславливает более тесное взаимодействие между чиновником и населением. Подобная децентрализация властных полномочий способствует развитию демократических процедур на нижестоящих уровнях власти. При этом могут возникать проблемы, связанные с передачей материальных и финансовых ресурсов, необходимых для их реализации.

В то же время государственная служба обладает как общими, так и специальными признаками.

Общая основа для всех видов государственной службы обуславливает наличие единых базовых правил ее осуществления. Дальнейшая их конкретизация посредством федерального закона, подзаконных нормативных правовых и ведомственных актов позволяет определить условия прохождения государственной службы.

Очевидно, что сложность и вид трудовой деятельности в каждой сфере государственной службы в большинстве случаев будут отличаться, что может сказываться на материальном обеспечении государственных служащих и объеме предоставляемых им социальных гарантий.

Таким образом, в рамках одного государственного органа может существовать нескольких видов должностей государственной службы – гражданской и военной, иных видов государственной службы.

Особый интерес вызывают иные виды государственной службы, которые невозможно отнести ни к гражданской, ни к военной службе.

Как представляется, в иные службы вошли разнородные виды государственной деятельности, зачастую существенным образом отличающиеся друг от друга, не имеющие единого правового поля.

Кроме того, важной новеллой законодательства стало исключение правоохранительной службы из видового перечня государственной службы. Ранее под правоохранительной службой понимали деятельность, связанную с обеспечением законности и правопорядка, борьбой с преступностью, что позволяло относить к ней различные виды службы.

Перечни типовых должностей федеральной государственной службы иных видов утверждаются Президентом РФ (п. 2 ст. 9 Федерального закона № 58-ФЗ).

Уже вступили в действие Указ Президента РФ от 26 июня 2020 г. № 424 «Об утверждении перечня типовых должностей в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и соответствующих этим должностям специальных званий»¹, Указ Президента РФ от 15 августа 2019 г.

¹ Об утверждении перечня типовых должностей в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и соответствующих этим должностям специальных званий: указ Президента РФ от 26 июня 2020 г. № 424. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

№ 382 «Об утверждении перечня типовых должностей в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и соответствующих им специальных званий»¹, в которых указываются типы должностей в зависимости от уровня и вида подразделения.

При этом новая программа развития государственной службы так и не принята.

Целесообразно использовать универсальное понятие государственной службы, под которой предлагается понимать профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации, государственных должностях военной службы, должностях иных видов государственной службы в обеспечении исполнения государственных полномочий по реализации соответствующих целей и задач, выраженных в условиях и порядке прохождения различных видов государственной службы.

К критериям разграничения отдельных видов государственной службы можно отнести уровни осуществления государственной службы и сферы государственного управления.

При этом существует единая основа государственной службы, вытекающая из ее природы и обусловленная единством организации и функционирования исполнительной власти в России.

Это не свидетельствует о степени важности того или иного вида государственной службы, а говорит о желании законодателя упорядочить элементы государственной службы прежде всего применительно к сфере деятельности государственного управления.

Иные виды государственной службы определяются по остаточному принципу, что свидетельствует, с одной стороны, об открытости перечня видов государственной службы, а с другой – о наличии определенных критериев, не позволяющих относить тот или иной вид деятельности государственной службы к уже существующим.

Именно здесь возникает наибольшее количество вопросов, связанных с укрупнением или, наоборот, разделением отдельных государственных функций, обуславливающих создание и функционирование различных ведомств.

¹ Об утверждении перечня типовых должностей в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и соответствующих им специальных званий: указ Президента РФ от 15 авг. 2019 г. № 382. Там же.

Определяя видоизмененную систему госслужбы, Федеральный закон № 58-ФЗ относит службу иных видов к федеральной. Таким образом, исходя из буквального толкования приведенных положений действующей редакции базового закона о системе государственной службы, она может состоять, помимо прямо указанных в нем военной и гражданской службы, только из тех видов, которые закреплены специальными законами.

Наличие иных видов государственной службы требует их законодательного уточнения и проработки, поскольку объединение под одним названием различных государственных служащих обуславливает наличие у них общих критериев и признаков. Однако на практике статус служащих может существенно отличаться, что вызывает потребность в дополнительном законодательном регулировании.

Так, военная служба в первую очередь регламентирована федеральными законами от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»¹, от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»². Согласно ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» (далее – Федеральный закон № 53-ФЗ) военная служба – особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства, в Вооруженных силах РФ и в войсках национальной гвардии Российской Федерации (далее – другие войска), в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны (далее – воинские формирования), Службе внешней разведки РФ, органах Федеральной службы безопасности, органах государственной охраны, органах военной прокуратуры, военных следственных органах Следственного комитета РФ и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации (далее – органы), воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формировани-

¹ О воинской обязанности и военной службе: федер. закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (в ред. от 29 нояб. 2021 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² О статусе военнослужащих: федер. закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.). Там же.

ях, а гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранными гражданами – в Вооруженных силах РФ и воинских формированиях.

Например, государственная противопожарная служба (входящая в состав МЧС России) регламентируется Федеральным законом от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, является федеральной государственной службой, относится к иным видам государственной службы, обладает всеми ее признаками и типичными чертами. В отдельных подразделениях МЧС России предусмотрена военная служба, например, в спасательных воинских формированиях.

Таким образом, на законодательном уровне происходит дифференциация различных видов государственной службы.

Как представляется, законодатель при введении иных видов государственной службы не преследовал цели унифицировать все оставшиеся виды государственной службы, за исключением военной и гражданской. Иные виды государственной службы могут включать разные виды государственной службы, не обязательно подпадающие под какие-либо общие признаки и свойства.

Следовательно, законодатель попытался исключить противоречия в понимании различных видов госслужбы и оставил правовое поле для развития отдельных ее разновидностей.

Данные федеральные законы имеют схожую структуру. В них приводится определение соответствующего вида государственной службы, устанавливаются особенности ее прохождения, прописываются черты правового статуса государственного служащего, а также виды и порядок присвоения специальных званий и классных чинов.

В законодательстве четко не прописывается, к какому виду государственной службы она относится, за исключением Федерального закона № 53-ФЗ и Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской

¹ О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ (в ред. от 30 апр. 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2016. № 22, ст. 3089.

Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ). В других законодательных актах, за исключением Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»², вид и уровень государственной службы не конкретизируются. Поэтому федеральное законодательство фактически закрепляет военную, гражданскую и службу в таможенных органах, относящуюся к правоохранительной службе. Однако наличие иных видов государственной службы требует своего законодательного оформления в связи с равенством и универсальностью государственной службы по своей природе. Можно утверждать, что в данном вопросе наблюдается законодательное нарушение согласованности.

Отчасти данная проблема обусловлена тем, что понятие «иные виды государственной службы» не конкретизируется и не раскрывается, не указываются сферы государственной деятельности, в которых она может осуществляться, не поясняется, в чем состоит ее отличие от гражданской и военной службы.

Руководствуясь п. 3 ст. 2 Федерального закона № 58-ФЗ, можно утверждать, что иные виды государственной службы не тождественны правоохранительной службе, поскольку смысл данного положения намного глубже, чем кажется на первый взгляд. Такая формулировка предполагает, с одной стороны, конкретный перечень видов государственной службы, а с другой – ее разнообразие.

Вероятно, законодатель, формулируя такую правовую конструкцию, исходил из фактически существующих правоотношений и необходимости профессионализации государственных служащих, осуществляющих свою деятельность в определенных сферах общественной жизни.

При этом действующее законодательство не позволяет установить конкретные критерии разграничения различных видов государственной службы. Признак связи с правоохранительной деятельностью не может быть положен в основу выделения раз-

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2004. № 31, ст. 3215.

² О службе в таможенных органах: федер. закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ (в ред. от 30 апр. 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 30, ст. 3586.

личных видов государственной службы, поскольку большинство федеральных служб занимается обеспечением правопорядка в подведомственных им сферах деятельности (Росприроднадзор, Ространснадзор, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Роструд и т. д.). Соответственно, правоохранительная служба остается видом государственной службы, но не является универсальным, как это было прежде. Служба в органах внутренних дел – яркий тому пример.

Еще один вопрос – это сочетание нескольких видов должностей государственной службы в одном государственном органе. Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 403-ФЗ) в Следственном комитете РФ проходят государственную службу как гражданские служащие, так и военнослужащие. К лицам, проходящим федеральную госслужбу иных видов (иного вида), следует отнести сотрудников Следственного комитета РФ, имеющих специальные звания, перечень которых устанавливается ст. 20 Федерального закона № 403-ФЗ.

Что касается службы в органах внутренних дел, она относится к категории иных видов государственной службы, хотя фактически представляет собой правоохранительную службу. Правовое регулирование данного вида государственной службы осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон № 342-ФЗ).

Служба иных видов также осуществляется и в других органах государственной власти.

Так, в 2018 г. принят Федеральный закон № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации

¹ О Следственном комитете Российской Федерации: федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 403-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 1, ст. 15.

² О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30 нояб. 2011 г. № 342-ФЗ (в ред. от 30 апр. 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. I), ст. 7020.

«Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»¹, в соответствии с которым также предусматривается наличие различных видов должностей государственной службы.

Аналогичные изменения в части госслужбы иных видов затронули и противопожарную службу в связи с принятием Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Исходя из вышеизложенного, можно выявить ряд общих черт, характерных для большинства государственных служащих, проходящих иные виды государственной службы и относящихся к категории федеральных государственных служащих.

Например, в основе служебных отношений лежит контрактная система, а также:

- установлен определенный порядок присвоения специальных званий или классных чинов;
- утвержден перечень государственных должностей;
- в отношении данных служащих вводятся ограничения и запреты, в том числе предусмотренные Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»².

Следует также отметить схожесть целей и задач данных государственных органов – защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение правопорядка и общественной безопасности.

При прохождении службы по различным правовым основаниям возникают правоотношения, которые связаны с видами государственной службы в рамках одного государственного органа. Так, например, в войсках Росгвардии присутствуют должности государственной службы как военной, так и гражданской.

¹ Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 (в ред. от 26 мая 2021 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 33, ст. 1316.

² О противодействии коррупции: федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 26 мая 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. I), ст. 6228.

Расширение рамок государственной службы вызвано усложнением функций государства и повышением требований к государственному служащему.

Высказываются различные точки зрения об укрупнении государственного аппарата. Предлагается часть функций осуществлять совместно с частными субъектами и др.

Проводимая административная реформа направлена на сокращение избыточных функций и количества государственных служащих. Поэтому идет активный поиск баланса государственных и частных интересов в сфере государственного управления.

Далее рассмотрим особенности отдельных видов государственной службы, проанализируем системные признаки, которые положены законодателем в основу выделения того или иного вида государственной службы, определимся с направлениями развития государственной службы в России.

1.3. Взаимосвязь отдельных видов государственной службы

В данном параграфе рассмотрим объемные по своему содержанию виды государственной службы – гражданскую и военную, а также службу в органах внутренних дел, установим взаимосвязи различных видов государственной службы.

Согласно Федеральному закону № 79-ФЗ государственная гражданская служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федерального государственного органа; лиц, замещающих должности, устанавливаемые уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов Российской Федерации.

В отличие от военной, гражданская служба позиционируется как государственная гражданская служба, что подчеркивает, с одной стороны, универсальность данного вида государственной службы и направленность на решение большинства государственных задач, а с другой – ее гражданский характер.

Государственная гражданская служба является распространенным видом государственной службы и присутствует практически во всех видах органов государственной власти.

Военная служба, в свою очередь, является разновидностью федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не воинских должностях, в Вооруженных силах РФ, войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Исходя из определений данных видов государственной службы, можно сделать вывод, что основное отличие заключается в их предназначении: гражданская государственная служба предполагает выполнение основных государственных функций органов государственной власти, а военная – обеспечение обороны и безопасности государства и, как правило, осуществляется на воинских должностях.

Данные особенности находят свое выражение, прежде всего, в организации и условиях прохождения военной службы. Особые цели и задачи военной службы определяющим образом влияют на формирование ее типовых признаков. Действующее законодательство закрепляет: специальные принципы военной службы; возможность ее прохождения в особых, опасных условиях, с риском для жизни; требования к служебной дисциплине; специальный порядок присвоения военных званий; порядок привлечения военнослужащих к ответственности (для военной службы характерно наличие системы военных судов, а также военных следователей и прокуроров).

Сущность военной службы связана с целями и задачами, которые находят свое выражение в функциях военной службы.

Для военной службы характерна возможность прохождения ее по призыву. Призыву на военную службу подлежат граждане

Российской Федерации мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, состоящие на воинском учете или не состоящие, но обязанные состоять на воинском учете и не пребывающие в запасе.

Такой порядок создания воинских формирований определяет особенности прохождения военной службы по призыву, статус призывника и негативные последствия при уклонении от исполнения воинской обязанности.

Потребность в привлечении призывников обусловлена необходимостью подготовки обученного запаса и финансово-экономическими причинами.

В отличие от военной службы существовавшая раньше группа, относящаяся к правоохранительной службе, создавалась для решения задач правоохранительной направленности – охраны правопорядка и обеспечения безопасности. Задачи, стоящие, например, перед органами внутренних дел, несколько шире, чем у военнослужащих, поскольку касаются практически всех вопросов, связанных с повседневной жизнедеятельностью граждан, в то время как военнослужащие осуществляют свою деятельность только в военной сфере.

Важное значение в этом процессе имеет перераспределение функций с целью их наиболее эффективной реализации. В частности, высказываются предложения по укрупнению различных видов государственной службы.

Следует отметить, что в законодательстве Российской Федерации закрепляется принцип единства государственной службы. Так, в соответствии со ст. 6 Федерального закона № 79-ФЗ единство государственной службы проявляется в следующем:

- установление соразмерности условий оплаты труда, социальных гарантий;
- введение общих ограничений и запретов для всех видов государственной службы;
- учет стажа при переходе с одного вида государственной службы на другой;
- пенсионное обеспечение на особых условиях в связи с прохождением государственной службы¹.

¹ См.: Нечаева Т.В., Кирилин А.В. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Деловой двор, 2013.

Взаимосвязь различных видов государственной службы обусловлена ее единством и направленностью на реализацию всего объема государственных функций. Однако при прохождении государственной службы различных видов используется не весь потенциал.

Понятно, что разграничить различные виды государственной службы затруднительно, поскольку все они связаны единым назначением – реализацией государственных функций.

Безусловно, законодательно закрепленный принцип единства системы государственной службы предусматривает наличие общих подходов к организации государственной службы. К таким общим принципам (ст. 3 Федерального закона № 58-ФЗ) следует отнести:

- федерализм, предполагающий осуществление государственной власти на всех территориальных уровнях в соответствии с предметами ведения и предоставленными полномочиями;
- законность;
- равный доступ граждан к государственной службе;
- единство организации и правовых основ государственной службы;
- открытость государственной службы, профессионализм государственных служащих;
- защита;
- взаимосвязь различных видов государственной службы.

Следует учитывать, что федеральными законами могут устанавливаться особые условия прохождения государственной службы отдельных видов, специальные звания, виды должностей и др., что не нарушает принципа единства государственной службы, а свидетельствует о дифференциации условий службы применительно к целям и задачам, решаемым конкретным видом государственного органа.

Указанными федеральными законами могут быть предусмотрены также специальные принципы построения и функционирования различных видов государственной службы, учитывающие их.

Пункт 2 ст. 3 Федерального закона № 58-ФЗ устанавливает, что реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными

ми законами о видах государственной службы. Поэтому, с одной стороны, можно говорить об универсальности государственной службы, а с другой – о функциональной и организационной ее дифференциации в рамках существующих видов, выражающейся, прежде всего, в условиях организации служебной деятельности, наличии различных государственных должностей.

Высказываются мнения, что некоторые виды государственной службы представляют собой самостоятельные виды, поскольку существенно отличаются условиями прохождения службы.

Следовательно, государственная служба каждого вида регламентируется общими федеральными законами о государственной службе, специальным федеральным законом применительно к конкретному виду государственной службы, подзаконными актами, которые детализируют и конкретизируют условия прохождения службы государственными служащими. В этом проявляется конкретизация типовых черт, закрепленных в Федеральном законе № 58-ФЗ, в действующих законодательных актах о различных видах государственной службы.

В то же время отсутствует единое понимание критериев разграничения иных видов государственной службы, так называемое приравнивание по статусу. Отчасти это вызвано широким спектром государственных органов и разнообразием государственных должностей.

Наличие различных видов должностей государственной службы в рамках одного государственного органа обусловлено наличием должностей служащих, выполняющих обеспечительные функции непосредственно государственных служащих, статус которых напрямую зависит от функций, целей и задач государственного органа.

Сложности видовой дифференциации государственной службы обусловлены тем, что научно-теоретическая и концептуальная модель государственной службы в Российской Федерации до конца не сформировалась. Это связано с отсутствием законодательно установленных критериев разграничения отдельных видов государственной службы и сходством отдельных разновидностей службы.

Законодательная база публичной службы в Российской Федерации постоянно развивается, при этом вектор решающим об-

разом соотнесен с концептом конституционализации как конституционной модернизации российской государственности¹.

При этом особый интерес вызывает вопрос о перспективных путях развития государственной службы в России и о правовом статусе государственного служащего.

Полагаем, возможно несколько вариантов. Первый – это унификация различных видов государственной службы, второй – дальнейшая дифференциация государственной службы применительно к различным сферам государственного управления, целям, задачам и др.

Важное значение имеет правовая составляющая. Институт государственной службы регулируется многими отраслями права (административным, трудовым и т. д.). Поэтому можно говорить о комплексном характере государственной службы.

Однако не следует забывать о приоритете конституционных норм, которые являются основой различных отраслей права, в том числе норм, регулирующих правовой статус государственных служащих. В соответствии с Конституцией РФ в основе деятельности государственного аппарата лежит принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, а также необходимость их защиты и обеспечения.

Таким образом, действующее законодательство закрепляет общие для всех видов государственной службы принципы, устанавливает взаимосвязь различных видов государственной службы и одновременно конкретизирует особенности прохождения службы того или иного вида с учетом целей, задач и функций, стоящих перед государственными органами.

В следующей главе пойдет речь об особенностях правового статуса государственного служащего и должностях государственной службы, которые выступают отражением существующих критериев разграничения различных видов государственной службы.

¹ См.: Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. С. 294.

ГЛАВА 2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Правовое регулирование статуса государственного служащего

Типологизация государственной службы подразумевает последовательное разграничение различных видов государственной службы в действующем законодательстве, что находит отражение в правовом статусе государственного служащего.

Правовое положение, или статус, государственного служащего отражает совокупность правовых отношений, в которых он состоит с государством и гражданами. В зависимости от объема прав и обязанностей, ответственности, оснований возникновения служебных отношений будет формироваться соответствующий статус.

Данный вопрос имеет важное значение, поскольку внутри-видовое разграничение не может исследоваться без привязки к статусу государственного служащего, осуществляющего деятельность в конкретном государственном органе власти.

Еще Аристотель отмечал: «Должностными лицами в собственном смысле следует называть тех, которым предоставлено право для определенного круга дел иметь законодательную, решающую и распорядительную власть, в особенности эту последнюю, потому что с понятием «распоряжаться» прежде всего связано представление о всякого рода власти»¹.

Государственный служащий должен обладать соответствующими знаниями и навыками, необходимыми ему для исполнения возложенных на него обязанностей.

Исходя из вышесказанного, государственный служащий обладает особым правовым статусом, позволяющим ему действовать от имени государства, т. е. лицо наделено властными полномочиями.

Разграничение государственных служащих и лиц, работающих на основании трудовых соглашений, происходит в зависи-

¹ Аристотель. Политика. Сочинения: в 4 т. М.: Мысль, 1984. Т. 4. С. 519.

мости от условий возникновения служебных или трудовых правоотношений. Важное значение при этом имеет факт занятия должности государственной службы государственным служащим, что свидетельствует о выполнении данным лицом государственных функций. Гражданин, с которым заключено соглашение об обеспечении деятельности государственных служащих, находится на гражданско-правовой должности и выполняет обязанности, непосредственно не связанные с реализацией государственных функций.

В связи с этим на практике возникают проблемы разграничения полномочий между государственными служащими и наемными работниками государственных органов, на которых иногда возлагаются обязанности по реализации отдельных задач государственного органа. В первую очередь это касается государственной гражданской службы.

Правовой статус государственного служащего носит межотраслевой характер, зависящий от тех общественных отношений, в которые он вступает.

В связи с проводимой административной реформой усиливается внимание к основам правового статуса государственного служащего, порядку прохождения государственной службы.

В то же время наблюдается полярность мнений относительно понимания правовой природы статуса государственного служащего. Выделяют конституционную, административную, служебную концепции правового статуса государственного служащего.

Конституционный статус основан на Конституции РФ, конституциях (уставах) субъектов РФ и других государственно-правовых актах, регулирующих порядок образования, систему, структуру и направления деятельности исполнительных органов власти.

Исходя из толкования Конституции РФ, можно выделить нормы, которые регламентируют правовой статус государственного служащего, а также нормы, в которых закрепляются права и обязанности служащих как обычных граждан.

Соответственно, те принципы, которые нами рассматривались в отношении государственной службы, будут одновременно являться общими принципами правового статуса государственного служащего. Специальные принципы будут утверждаться спе-

циальным законодательством, регулирующим государственную службу. К общим принципам государственной службы относятся следующие: равенство всех перед законом и судом, разделение властей, равный доступ к государственной службе, демократизм, гуманизм и подотчетность деятельности государственного служащего, право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Данные положения являются основой деятельности государственного служащего. Кроме того, для государственной службы характерно наличие иерархической системы отношений. Государственные служащие выступают в качестве представителей государственной власти, наделенных соответствующими полномочиями, и одновременно подвластных субъектов в определенных ситуациях в системе государственной службы в Российской Федерации.

В различные периоды времени по-разному расставлялись акценты при определении правового статуса государственного служащего. Так, в литературе советского периода центральное место отводилось наличию властных полномочий у государственного служащего (Д.Н. Бахрах, К.С. Вельский, Б.М. Лазарева и др.). Согласно данной позиции основное внимание уделялось подчинению нижестоящих чиновников вышестоящим. Акцент делался на административном праве. Демократический централизм рассматривался в качестве основного принципа деятельности государственного служащего.

Сторонником данной концепции выступал А.А. Гришковец, который отмечал, что статус государственного служащего должен рассматриваться исключительно с позиций административного права, нормы которого следует считать ориентиром для его развития.

А.А. Гришковец делает вывод, что государственная служба должна строиться на жестких отношениях власти и подчинения, исключая тем самым договорной характер служебных отношений¹.

¹ См.: Гришковец А.А. Государственная служба Российской федерации: закономерный переход к новой стадии развития // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 2. С. 34.

Однако действующее законодательство не придерживается в полной мере данной позиции, поскольку в Федеральном законе № 79-ФЗ большое значение придается служебному контракту, который регулирует многие элементы правового статуса государственного служащего при помощи договорных конструкций.

Подобный подход в большей степени соответствует Конституции РФ и действующему законодательству, поскольку такой признак, как наличие вертикальных связей, не является единственным без других важных составляющих деятельности государственного служащего. Действующее законодательство устроено таким образом, что деятельность государственного служащего регламентируется не только конституционным, административным правом, но и трудовым в части, не урегулированной законодательством. Это обусловлено сложностью правовых связей и возникающих общественных отношений в ходе осуществления служебной профессиональной деятельности государственным служащим.

Не стоит забывать об особом значении административно-правового регулирования государственной службы и деятельности государственного служащего. С этой позиции достаточно подробно статус государственного служащего рассматривают ученые-административисты (например, Ю.Н. Старилов), пристальное внимание уделяющие изучению и анализу властных отношений, возникающих в деятельности государственного служащего. Ю.Н. Старилов предлагает отдельно выделять специальную отрасль права – служебное право, которое имеет свой предмет и метод правового регулирования¹.

Однако, по мнению автора, учитывая достаточно широкое и разнообразное воздействие норм административного права на служебные отношения с участием государственного служащего, не следует забывать и о тех отношениях, в которых государственный служащий выступает в качестве работника или подконтрольного лица. Это обуславливает межотраслевой характер правового регулирования деятельности государственного служащего.

¹ См.: Старилов Ю.Н. Государственная служба и служебное право: учеб. пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. С. 56.

Последние тенденции развития служебного права свидетельствуют о возрастании роли общественных организаций и граждан в осуществлении государственного управления, его демократизации.

Кроме того, наблюдается интеграция норм конституционного, административного и трудового права в сфере регулирования правового статуса государственного служащего.

По мнению В.Ш. Шайхатдинова, в мире наблюдается несколько тенденций в развитии правового статуса государственного служащего. Одна из них связана с усилением публичного начала в деятельности государственного служащего, что проявляется в расширении служебных норм, основанных на властных предписаниях. Соответственно, в данных странах государственные служащие четко обособляются от лиц наемного труда¹.

Другая тенденция связана с распространением на публичных служащих норм трудового права в части предоставления гарантий, социальных благ, развития договорных начал, согласованности отдельных условий контракта и т. п. Государство рассматривается как обычный работодатель, а государственный служащий – как наемный работник. В Конституции РФ закрепляется, что государственная служба – это вид трудовой деятельности, но особого рода.

Словосочетание «служебно-трудовая деятельность» вызывает оживленные споры в научной среде, поскольку касается различных сторон деятельности государственного служащего и разных видов общественных отношений.

Служебные правоотношения представляют собой внешние отношения государственных служащих со сторонними физическими и юридическими лицами. В то время как трудовые отношения – это взаимоотношения государственного служащего и руководства государственного органа, в котором государственный служащий проходит службу.

Причем первые отношения основаны на власти и подчинении, вытекающем из закона, а вторые – на договорных началах, обусловленных трудовой функцией.

¹ См.: Шайхатдинов В.Ш. К вопросу о государственной службе иных видов // Бизнес, Менеджмент и Право. 2016. № 3-4. С. 23.

Зачастую на практике достаточно сложно сочетать данные стороны деятельности государственного служащего. Это обусловлено несовпадением методов правового регулирования административного и трудового права, а также разнообразием отношений, возникающих в сфере деятельности государственного служащего.

Сочетание трудового и служебного права характеризует особенности правового статуса государственного служащего. Особенностью его деятельности является регламентация его прав и обязанностей должностными инструкциями и специальными регламентами. Таким образом регламентируется деятельность государственного служащего.

Федеральное законодательство достаточно подробно определяет правовой статус государственного служащего. Так, например, Федеральный закон № 79-ФЗ устанавливает положение, в соответствии с которым на государственных служащих распространяется действующее трудовое законодательство в части, не урегулированной нормами служебного права.

Следовательно, приоритет отдается нормам, регулирующим порядок прохождения того или иного вида государственной службы. Однако все отличительные черты служебного правового статуса от наемного работника должны быть обоснованными и соответствовать законодательным требованиям.

Таким образом, можно сделать вывод, что деятельность государственного служащего регулируется различными отраслями российского права при доминировании административно-правового регулирования государственной службы.

Обычно выделяют государственных служащих федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ.

В зависимости от вида органа государственной власти разграничивают государственных служащих, работающих:

а) в аппарате представительных (законодательных) органов государственной власти (например, руководитель аппарата Совета Федерации, помощники членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Российской Федерации);

б) в аппарате органов судебной власти (например, референты, секретари и т. п.);

в) в органах прокуратуры;

г) в органах исполнительной власти, а в более широком смысле – в исполнительных органах (это основная масса государственных служащих).

В последнее время предпринимаются попытки разработки универсального понимания правового статуса государственного служащего. Однако споры между административистами и специалистами в области трудового права продолжаются, поскольку вопрос о разграничении предметов регулирования этих отраслей в правовом статусе государственного служащего размыт.

Внутренние и внешние отношения служебной деятельности государственного служащего формируют различные виды правоотношений.

Суть и непримиримость расхождений состоит в различной оценке правового статуса государственных служащих и, главное, перспективе развития и построения государственной службы, носителями которой являются служащие.

Следует отметить, что федеральный закон о государственной гражданской службе содержит в основном нормы административного права. Это касается терминов, порядка прохождения службы и др. В научной литературе делается вывод, что правовой статус государственного гражданского служащего видоизменился. Однако до сих пор четкого разграничения трудового и административного начала в правовом статусе государственного гражданского служащего не произведено.

Соответственно, вступают в действие нормы административного законодательства, регулирующие структуру и содержание деятельности органов государственной власти, а также властные полномочия самих государственных гражданских служащих.

На соотношение норм частного и публичного права в правовом статусе государственного служащего оказывают влияние происходящие в стране процессы. Так, при увеличении количества преступлений, в том числе коррупционной направленности, обострении криминальной обстановки возрастает роль публично-правовых норм.

Таким образом, федеральное законодательство призвано гармонизировать интересы общества, государства и личности в процессе осуществления деятельности государственным служа-

щим. В итоге от того, насколько конституционные цели будут достигнуты, зависит и эффективность работы всего государственного аппарата.

В последнее время границы правоотношений, связанных с возникновением частноправовых отношений и привлечением частного сектора в процесс реализации государственных функций, размываются, с этим связано участие «непрофессиональных чиновников», не имеющих навыков государственного управления, в реализации государственных функций на основе трудовых соглашений. Соответственно, градация и дифференциация государственных служащих продолжаются. Это обуславливает необходимость дальнейшего концептуального пересмотра подхода к пониманию государственной службы и лиц, проходящих государственную службу.

Если обратиться к истории, то государственный служащий всегда позиционировался как профессиональный управленец в той или иной области отношений.

По мнению многих ученых, на государственной службе должны находиться профессиональные чиновники, статус которых необходимо детально регламентировать. По этой причине приоритет должен отдаваться именно административному праву, а не трудовому.

Для приобретения статуса государственного служащего кандидатам предлагается проходить ряд испытаний, экзаменов, позволяющих определить их пригодность для несения службы в органе государственной власти. Если гражданин успешно проходит все испытания, ему выдается удостоверение установленного образца сроком на три года.

Однако при этом важно решить вопрос о социально-экономических гарантиях государственного служащего.

Важное значение приобретает определение статуса работодателя чиновника. Свой статус он должен получать от государства, а не от органа государственной власти, в котором он будет проходить службу.

Согласно ч. 3 ст. 10 Федерального закона № 58-ФЗ нанимателем государственного служащего является Российская Федерация, а государственного служащего субъекта РФ – соответствующий субъект Российской Федерации.

Как видим, законодатель пошел по пути признания собственно государства в качестве нанимателя государственного служащего.

Что касается условий прохождения государственной службы, то они вытекают из общих условий прохождения государственной службы любого вида, конкретизируются применительно к виду государственной службы, находят свое воплощение в должностных обязанностях государственной службы, которую гражданин выполняет. Процесс прохождения службы представляет собой динамичный процесс, связанный с реализацией всех видов государственной службы.

Можно выделить общие стадии (элементы) прохождения государственной службы: поступление на службу; присвоение специального звания и перемещение по службе; перемещение по службе (с возможностью карьерного роста), аттестация, профессиональная подготовка, переподготовка, повышение квалификации; применение в отношении служащего мер поощрения или взыскания; прекращение государственной службы.

Особенности прохождения государственной службы в том или ином органе государственной власти, как правило, связаны с особыми целями и задачами, стоящими перед государственным служащим (например, исполнение полномочий органов государственной власти, обеспечение обороны страны, охрана правопорядка и обеспечение безопасности).

Решение данных задач определенным образом оказывает влияние на условия прохождения государственной службы. Порядок прохождения государственной службы также регламентируется отдельными нормативными правовыми актами.

Действующие нормативные правовые акты устанавливают различные виды требований к поступающим на государственную службу в зависимости от условий ее прохождения.

Так, прохождение военной службы регулируется Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы» (вместе с Положением о порядке прохождения военной службы)¹.

¹ Вопросы прохождения военной службы: указ Президента РФ от 16 сент. 1999 г. № 1237 (в ред. от 26 мая 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 1999. № 38, ст. 4534.

Порядок прохождения государственной службы зависит от множества факторов: целей, задач, риска, трудозатрат и др.

Прохождение государственной службы также сопряжено с соблюдением ограничений и запретов, которые закреплены законодательно в общем для всех видов государственной службы.

Объем ограничений и запретов, исходя из условий прохождения конкретного вида государственной службы, должен варьироваться.

В настоящее время не сложилось единого научного понимания оснований и пределов ограничений и запретов прав и свобод, что на практике вызывает значительное количество затруднений. Безусловно, требуется выработка четких границ и критериев ограничений и запретов. В литературе подчеркивается необходимость ограничения произвола государственной власти, с одной стороны, и необходимость регламентации порядка и оснований ограничения прав и свобод человека и гражданина – с другой. Это обеспечивается в рамках механизма государственного управления.

Не вызывает сомнения и тот факт, что любые ограничения прав и свобод должны устанавливаться в соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством.

Таким образом, безусловно, ограничения прав и свобод в том числе связаны с необходимостью защиты государства и его основ от потенциальных угроз, обеспечения его безопасности, что предполагает, в частности, и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Так, на сотрудников органов внутренних дел распространяются ограничения и запреты, установленные для всех категорий государственных служащих, а также связанные с допуском к государственной тайне и др. Например, в отличие от государственной гражданской службы к службе в органах внутренних дел предъявляются более строгие требования к поведению, соблюдению морально-этических норм и т.п., устанавливаются ограничения, связанные с уголовным преследованием и привлечением к уголовной ответственности.

Таким образом, ограничения и запреты можно подразделить на общие ограничения и запреты, характерные для всех государ-

ственных служащих, и специальные, которые распространяются на государственных служащих, выполняющих особые задачи.

Еще один важный момент, связанный с прохождением государственной службы, – это ответственность государственного служащего.

Различия в статусе государственных служащих, объеме обязанностей, порядке прохождения службы обуславливают особенности юридической ответственности. Данный институт реализуется под воздействием современных требований к деятельности государственного служащего и повышенного внимания общественности к результатам деятельности государственной власти.

Ответственность выражается в применении в установленном порядке мер наказания (санкций), предусмотренных законом¹.

Ответственность представляет собой обязанность нести неблагоприятные последствия своих действий.

Конституция РФ закрепляет общее положение об ответственности должностных лиц за неправомерные действия и устанавливает обязанность государства возместить причиненный вред от данных действий. При этом не детализируются виды ответственности. Действующее законодательство же, наоборот, предусматривает виды ответственности государственных служащих.

Часть 1 ст. 15 Федерального закона № 342-ФЗ закрепляет уголовную ответственность государственных служащих за совершение преступления. Так, в Уголовном кодексе Российской Федерации устанавливается, что совершение преступления сотрудником ОВД является обстоятельством, отягчающим наказание (п. «о» ч. 1 ст. 63). Статья 286.1 УК РФ устанавливает уголовную ответственность сотрудника ОВД за неисполнение приказа начальника, отданного в установленном порядке и не противоречащего закону, в результате чего был причинен существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства.

Ответственность за совершение административных правонарушений регламентируется федеральным законодательством, Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, В.В. Черников. М., 2017. С. 467.

Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377¹, а также ведомственными нормативными правовыми актами.

С точки зрения реализации ответственности возникает вопрос о месте и роли ответственности в рассматриваемом статусе.

Ответственность выполняет превентивную, карательную и стимулирующую функции. Дисциплинарная ответственность является инструментом обеспечения слаженной, результативной деятельности органов внутренних дел.

Особое внимание должно уделяться дисциплинарной ответственности, которая, как правило, применяется в отношении государственных служащих и достаточно подробно регламентируется действующими нормативными правовыми актами.

При этом строго регламентирована процедура привлечения к дисциплинарной ответственности, в рамках которой предоставляются права давать объяснения, доказывать свою невиновность и т.п. Такой подход позволяет избежать необъективности и установить истину по делу.

Если рассматривать особенности юридической ответственности в контексте служебной деятельности, то общим правилом является следующее: государственный служащий несет повышенную ответственность за нарушение норм права, так как наделен большим объемом прав и обязанностей – полномочий (правообязанностей) по отношению к личности и гражданину.

К особенностям юридической ответственности государственного служащего также можно отнести:

- 1) более широкий круг оснований для ответственности;
- 2) наличие оснований ответственности, применяемых только к государственным служащим;
- 3) повышенный уровень ответственности в отношении тех ее видов, которые распространяются и на граждан;
- 4) возникновение составов правонарушений как непосредственного результата наличия государственно-властных полномочий.

¹ О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 14 окт. 2012 г. № 1377 (в ред. от 7 апр. 2017 г.) // Собр. законодательства РФ. 2012. № 43, ст. 5808.

Это свидетельствует об особом месте ответственности в статусе государственного служащего и ее обеспечительной роли при выполнении обязанностей.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что реализация правового статуса государственного служащего осуществляется особыми правовыми и организационными средствами и методами, объединенными общими целями и задачами, направленными на формирование эффективной системы государственной службы.

Механизм реализации правового статуса государственного служащего включает в себя межотраслевые нормативные установления, предусматривающие законодательное и подзаконное регулирование, обусловленное специализацией, условиями прохождения службы, в части установления служебных и общих прав и обязанностей, социально-экономических гарантий деятельности, обеспечивающих реализацию всех остальных элементов статуса, юридической ответственности как негативного элемента статуса, чем достигается законность и эффективность функционирования системы государственной службы, обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина.

Следует отметить, что на протяжении всей истории существования государственной службы попытки принятия специальных нормативных актов, которые бы регламентировали этические нормы службы, антикоррупционные стандарты и т.п., предпринимались неоднократно.

Так, например, Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел РФ был отменен приказом МВД России от 31 октября 2013 г. № 883 «О признании утратившим силу приказа МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138». Сотрудникам было рекомендовано руководствоваться Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.)¹. Однако в 26 июня 2020 г. был подписан приказ МВД России № 460 «Об утверждении Кодекса

¹ Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 июня 2020 г. № 460. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»¹, который установил единые этические нормы, правила и требования к служебному поведению сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, что свидетельствует о дальнейшей дифференциации государственной гражданской службы и службы в органах внутренних дел.

При этом отдельные виды государственной службы имеют схожие черты, что объективно требует наращивания горизонтальных связей, а также пересмотра соотношения государственной гражданской службы и милитаризованной государственной службы.

Следовательно, можно сделать вывод, что условия прохождения государственной службы определяются законодателем в общем применительно ко всем видам государственной службы при одновременном закреплении особых требований к прохождению службы отдельными видами государственных служащих, обусловленных стоящими перед ними особыми целями и задачами.

Исходя из вышеизложенного, следует отметить, что статус государственного служащего находится в стадии формирования, поскольку требуется дифференцированный подход к определению непосредственно лиц, выполняющих государственные функции, и лиц, содействующих и способствующих их реализации. Различное правовое регулирование данных категорий государственных служащих позволит повысить профессионализм государственных служащих и одновременно снизит материальную и финансовую нагрузку на государство.

2.2. Понятие и виды должностей государственной службы

Прежде чем приступить непосредственно к рассмотрению видов должностей государственной службы, следует отметить, что правовой статус государственного служащего и должности государственной службы отражают признаки и черты того вида государственной службы, к которой они относятся.

¹ Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 июня 2020 г. № 460. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Рассмотрим классификацию должностей государственной службы как первичного звена государственной службы. От того, насколько продуманно будут образованы должности государственной службы, в конечном счете будет зависеть эффективность деятельности государственного аппарата.

Должность каждого из видов службы, иными словами, должность государственной службы можно определить как основу организационной структуры государственного органа, обусловленную целями, задачами его деятельности, функциями и определяющую правовой статус, объем полномочий государственных служащих и должностных лиц государственной службы, а также социальную роль, реализуемую ими в обществе путем использования всей совокупности предоставленных им властно-распорядительных полномочий.

Должности также можно классифицировать по группам в соответствии с определенными требованиями к ним и по специализациям. Классификация должностей государственной гражданской службы предполагает их дифференциацию по различным критериям в зависимости от служебной роли в государственном управлении¹.

Например, И.Н. Сурманидзе приводит пример классификации воинских должностей 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.

В каждом виде государственной службы можно выявить основания для классификации. Так, Ю.А. Зенцова предлагает следующие виды должностей в органах внутренних дел: должности, связанные с правоохранительной службой, и должности государственной гражданской службы. Первые являются должностями с компетенционным наполнением, выраженным в осуществлении функций по обеспечению законности и правопорядка, обще-

¹ См.: Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. М., 1999. С. 139; Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 165.

² См.: Сурманидзе И.Н. Государственная служба в Российской Федерации (государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба): учеб. пособие. Киров, 2008. С. 71.

ственной безопасности и охране общественного порядка. В рамках этой категории должностей автор выделяет должности, предусматривающие обязательную вооруженность, обусловленную повышенным риском службы, и должности, предусматривающие реализацию полномочий без вооружения. Вторая группа характеризуется тем, что их назначение заключается в обеспечении функционирования органов внутренних дел. Здесь следует отдельно выделить две группы: должности, направленные на профессиональное обеспечение деятельности указанных органов, служб и подразделений, и должности, основной обязанностью которых является удовлетворение их организационно-технических потребностей¹.

Таким образом, в основном классификация должностей государственной службы происходит по уровням управленческой деятельности и специализации.

Определенные проблемы возникают при регламентации иных видов государственной службы, поскольку многие вопросы правового статуса и данных категорий должностей оставлены на усмотрение законодателя.

Так, например, в составе МЧС России проходят службу государственные служащие, занимающие различные виды должностей, характерных для каждого из видов государственной службы. Данная ситуация связана с функциональными особенностями того или иного ведомства.

В некоторых государственных органах до сих пор не утвержден в окончательном виде перечень должностей, а должности иных видов государственной службы существенным образом отличаются друг от друга.

Профессионализация государственной службы, с одной стороны, положительно сказывается на повышении компетентности государственных служащих, а с другой стороны, вызывает необходимость выработки критериев разграничения различных видов государственной службы, конкретизации правового статуса государственных служащих и видов должностей государственной службы.

¹ См.: Зенцова Ю.А. Замещение должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 10.

Причем передача функций не всегда возможна и целесообразна, поскольку на практике иногда возникает их дублирование и двойное подчинение. Такое положение требует взвешенного подхода к видам государственной службы и должностей государственной службы.

Например, в системе органов внутренних дел давно высказываются предложения об укрупнении отдельных подразделений и даже о включении некоторых ведомств в систему органов внутренних дел (например, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы судебных приставов, Государственной фельдъегерской службы).

Однако такие предложения носят не всегда обдуманый характер, поскольку не обусловлены объективными причинами и обстоятельствами. Для того чтобы действительно это было эффективно, необходимо учитывать общие и частные особенности службы в том или ином ведомстве, а также категории и группы должностей.

В Федеральном законе № 58 указывается, что все должности подразделяются на следующие виды:

- должности федеральной государственной гражданской службы;
- должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;
- воинские должности;
- должности федеральной государственной службы иных видов.

Что касается должностей в органах внутренних дел, они подразделяются на такие виды:

- должности высшего начальствующего состава;
- должности старшего начальствующего состава;
- должности среднего начальствующего состава;
- должности младшего начальствующего состава;
- должности рядового состава.

Перечень типовых должностей высшего начальствующего состава в органах внутренних дел Российской Федерации утвержден Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 253¹.

Перечень должностей старшего, среднего и младшего начальствующего состава утвержден приказом МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России»².

Приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации»³ содержит перечень должностей среднего и старшего начальствующего состава, выполнение обязанностей по которым предусматривает расследование или организацию расследования уголовных дел, административное расследование, рассмотрение дел об административных правонарушениях либо проведение антикоррупционных и правовых экспертиз, в число квалификационных требований к которым входит наличие высшего юридического образования, а также номенклатуру должностей, назначение на которые происходит в особом порядке.

Что касается государственной гражданской службы, должности данного вида распределяются по группам и (или) категориям в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы и законами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации.

Должности гражданской службы подразделяются на следующие группы:

- высшие должности гражданской службы;
- главные должности гражданской службы;

¹ Об утверждении перечня должностей высшего начальствующего состава в органах внутренних дел Российской Федерации, в Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств и соответствующих этим должностям специальных званий: указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 253. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апр. 2011 г. № 333. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 февр. 2018 г. № 50. Там же.

- ведущие должности гражданской службы;
- старшие должности гражданской службы;
- младшие должности гражданской службы.

Например, в соответствии с Указом Президента РФ от 26 июня 2020 г. № 424 «Об утверждении перечня типовых должностей в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и соответствующих этим должностям специальных званий» в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы предусматриваются такие должности, как первый заместитель начальника главного управления полковник внутренней службы, заместитель начальника главного управления полковник внутренней службы, заместитель директора департамента полковник внутренней службы, заместитель начальника управления полковник внутренней службы, начальник отдела и т. п.

Должности государственной службы являются структурной единицей, в которой в концентрированном виде выражаются цели и задачи государственного органа, а также набор средств, используемых для их достижения.

Важно рационально распределить финансовые и организационные ресурсы для достижения поставленных перед государственным органом целей и задач. На практике зачастую возникают сложности, связанные с необоснованным расширением штата или его сокращением, неэффективным распределением должностных обязанностей, избыточностью функций. Поэтому видам, группам и категориям должностей государственной службы должно уделяться больше внимания.

Возникает большое количество вопросов, связанных с прохождением государственной службы в различных органах государственной власти. Так, наиболее многочисленные предложения касаются законодательного решения вопроса о соотношении классов чинов государственных служащих федерального и регионального уровней, уточнения процедуры проведения аттестации, а также системы оплаты труда, пенсионного обеспечения, укрепления социальных гарантий государственных служащих.

Разделение предметного поля профессиональной служебной деятельности на области и виды, внедрение системы детализированных квалификационных требований, а также обновление долж-

ностных регламентов позволяют более гибко, адресно и конкретно организовать процесс профессионального развития государственных служащих по профессионально-функциональным группам.

Еще одной актуальной проблемой является установление квалификационных требований для замещения должностей государственной службы.

Так, например, в соответствии со ст. 12 Федерального закона № 79-ФЗ для замещения должности гражданской службы требуется соответствие квалификационным требованиям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей.

Установление единых требований к квалификации кандидата на государственную службу предполагает определение единообразных требований к образованию, стажу и деловым качествам претендента. Одно из основных требований и критериев – это наличие высшего образования, в отдельных случаях – профильного.

Безусловно, появление в 2015 г. Справочника квалификационных требований к претендентам на замещение должностей государственной гражданской службы ознаменовало переход на новый уровень, более благоприятный для профессионального развития гражданских служащих.

Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих в целом имеет своевременный и положительный характер. Он содержит требования к уровню образования, деловым качествам и наличию определенных знаний в той или иной сфере управления.

Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих¹

¹ Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

определяет требования к профессиональным знаниям, требования к профессиональным знаниям, требования к профессиональным умениям.

В то же время необходимо инициировать рассмотрение вопроса о формировании системы управления гражданской службой. В федеральных законах № 58-ФЗ и № 79-ФЗ указывается, что система органов управления государственной службой создается на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Однако в них не определены статус, компетенция, порядок и сроки создания этих органов, не конкретизированы принципы взаимодействия органов по управлению государственной службой федерального и регионального уровней. В связи с этим необходимо рассмотреть возможность создания единого федерального органа управления государственной службой, который был бы наделен не только координационно-методическими и информационно-аналитическими функциями, но и правом принимать решения в рамках своих полномочий, определяемых соответствующими нормативными правовыми актами. В рамках проводимой административной реформы данное предложение представляется своевременным и необходимым.

Квалификационные требования к знаниям и умениям, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности государственного служащего его должностным регламентом.

Должностным регламентом государственного служащего могут также предусматриваться квалификационные требования к специальности, направлению подготовки, которые необходимы для замещения должности государственной службы.

Следует отметить, что конкретные виды должностей устанавливаются применительно к структуре и функциям соответствующих органов государственной власти. При этом не меняется их относимость к той или иной категории или группе должностей государственной службы.

Такой подход законодателя свидетельствует, с одной стороны, о единой природе и видах должностей государственной службы, а с другой – о дальнейшей дифференциации правового регулирования различных видов государственной службы. Что

касается конкретных прав и обязанностей по конкретной должности, то они устанавливаются должностными инструкциями (регламентами).

Регулирование прав и обязанностей осуществляется применительно к конкретной должности. Регламент, как правило, касается всех сотрудников конкретного государственного органа, а должностная инструкция содержит комплекс прав и обязанностей конкретной должности.

Считаем целесообразным закреплять виды должностей исключительно в законодательных актах, что позволит привести к единообразию их перечень, исключит возможность введения новых должностей, в которых нет объективной необходимости, позволит учесть функциональную направленность.

Чрезмерное градирование должностей государственной службы приведет к широкой их дискреции и дифференциации, различному имиджевому эффекту, материальному содержанию и отличиям в условиях прохождения государственной службы, что негативно скажется на формировании кадрового потенциала отдельных видов государственной службы. Поэтому целесообразна дальнейшая проработка вопроса о принятии рамочного закона, регулирующего взаимодействие и взаимосвязь различных видов государственной службы в части усиления горизонтальных связей, которые будут проявляться в унификации должностей, имеющих сходное функциональное и организационное происхождение, а также в укрупнении различных служб и ведомств.

В то же время в любом государственном органе возможно видовое разграничение различных статусов государственных служащих, как, например, в МЧС России или в прокуратуре Российской Федерации. Это неизбежно в силу необходимости обеспечения эффективного функционирования деятельности государственного органа.

При существующей системе государственного управления целесообразно повышать эффективность внутренней системы ротации государственных кадров, а также заинтересованность государственных служащих в улучшении показателей своей работы.

Вопросы подчиненности и эффективности управления также не должны оставаться в стороне. Сильная централизация и чрезмерное расширение штата всегда влекут негативные последствия

в виде возникновения таких явлений, как волокита, коррупция, неэффективность и др. Выходом из создавшейся ситуации может стать новый подход к ранжированию должностей государственной службы, позволяющий унифицировать и сблизить отдельные их виды. Существующая система категорий и видов должностей уже во многом требует обновления, необходима оптимизация в том числе критериев разграничения отдельных видов должностей, взвешенный подход к установлению квалификационных требований к должностям государственной службы.

Для Великобритании, например, характерно уменьшение роли административной «вертикали», развитие «плоских» структур, функциональных органов, полугосударственных организаций и пр¹.

Следовательно, перечень и виды должностей того или иного вида государственной службы должны соответствовать объему и содержанию возлагаемых функций, а требования для замещения должностей государственной службы должны вытекать из предполагаемых результатов исполнения возложенных обязанностей.

Таким образом, требования по должности государственной службы в концентрированном виде отражают объем прав, ответственности государственного служащего, обусловленный целями и задачами, которые ставятся перед соответствующим органом государственной власти. В конечном итоге от того, насколько грамотно осуществляется кадровая политика и четкая градация государственных должностей, зависит эффективность и результативность государственного управления, достижение поставленных целей и задач.

¹ Казачкова З.М. Административные трибуналы Великобритании: этапы становления и развития // Общество и право. 2016. № 4. С. 149.

ГЛАВА 3. ПРОХОЖДЕНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

3.1. Особенности прохождения военной службы

Действующее законодательство достаточно подробно регламентирует основы правового статуса государственных служащих, осуществляющих свою деятельность в том или ином органе государственной власти. Военная служба – не исключение. Она представляет особый вид государственной службы, который требует отдельного нормативно-правового регулирования в силу наличия ряда существенных отличий от государственной гражданской службы и иных ее видов.

Конституционный Суд Российской Федерации в п. 3 постановления от 20 октября 2010 г. № 18-П, ссылаясь на свою позицию, выраженную в постановлении от 26 декабря 2002 г. № 17-П, указал, что военная и аналогичная ей служба (служба в органах внутренних дел, противопожарная служба и т.п.) представляет собой особый вид государственной службы, непосредственно связанный с обеспечением обороны страны и безопасности государства, общественного порядка, законности, прав и свобод граждан и, следовательно, осуществляемой в публичных интересах. Лица, несущие такого рода службу, выполняют конституционно значимые функции, чем обуславливается их правовой статус, а также содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним¹.

Таким образом, постановка особых задач перед военнослужащими обуславливает выделение данного вида государственной службы как самостоятельного. Это свидетельствует об особом милитаризованном характере данной службы и особых условиях ее прохождения.

Как уже отмечалось, к специфическим признакам прохождения военной службы можно отнести: принятие военнослужащими военной Присяги, наличие у военнослужащих воинских званий, обязательный характер военной службы для отдельных

¹ См.: По делу о проверке конституционности ряда положений статьи 18 Федерального закона «О статусе военнослужащих»: постановление Конституционного Суда РФ от 20 окт. 2010 г. № 18-П. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

категорий граждан, детальность правового регулирования военно-служебных отношений, беспрекословность воинского повиновения; особенности защиты прав участников военно-служебных отношений; право на хранение, ношение, применение и использование оружия; ограничение военнослужащих в гражданских, личных, политических и социально-экономических правах.

Остановимся на тех признаках, которые позволяют индивидуализировать данный вид государственной службы. Безусловно, это обеспечение обороны страны, т. е. особая цель, реализовать которую могут только вооруженные силы. Обеспечение государственной безопасности – более широкая задача, позволяющая распространять режим военной службы и на другие подразделения, не входящие в состав вооруженных сил.

Однако возникает много вопросов в связи с отнесением к военной службы в Росгвардии, военной прокуратуре, следственном комитете и т.п.

Задачи, стоящие перед данными органами власти, в большей степени связаны либо с обеспечением военной службы, либо приравняются к ней в силу сложности и особой значимости. В основном это обусловлено особым приемом на службу, порядком ее прохождения, особой значимостью и ответственностью.

Однако критерии такого законодательного подхода не до конца раскрываются, что объективно требует своего разрешения.

В литературе высказывается мнение, что военная служба теряет свою индивидуальность, и рассматриваются возможности объединения ее с другими видами государственной службы. С другой стороны, подчеркивается специфичность военной службы и существенное ее отличие от других видов государственной службы.

Безусловно, военная служба должна рассматриваться как самостоятельный вид государственной службы, так как условия прохождения военной службы отличаются от других видов государственной службы и военная служба не может быть отнесена ни к одной из разновидностей государственной службы.

Д.Н. Бахрах не без оснований называет военную службу разновидностью милитаризованной службы, которая, в свою очередь, является разновидностью федеральной государственной службы. К милитаризованной службе он также относит следую-

щие службы: милицейскую, таможенную, внутреннюю службу в системе МВД России, горно-спасательную службу и др.¹

В основу данной классификации положен критерий, позволяющий сгруппировать наиболее близкие по характеру служебной деятельности виды государственной службы. Методологически обоснованным для указанных целей является критерий использования тех или иных методов решения задач, стоящих перед государственными организациями и органами, в которых исполняется государственная служба. Методы решения задач государственными организациями и органами формулируют особые организационные отношения между лицами, в них входящими. Таким образом, важное значение приобретает вопрос о методах и средствах, применяемых военнослужащими при исполнении возложенных на них функций, а также набор квалификационных требований, особый порядок их формирования и ответственности.

Рассмотрим, как в действующих нормативных правовых актах конкретизируются признаки и черты военной службы, определяется правовой статус военнослужащего.

Особо следует отметить, что из определения военной службы, указанного в ст. 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», следует, что функции военной службы несколько расширены и включают в себя защиту других жизненно важных интересов, кроме обороны страны, например – подразделениями федеральной противопожарной службы и др.

Предполагается, что военная служба в подразделениях федеральной противопожарной службы обладает всеми признаками и чертами, характерными для военной службы в целом и военнослужащих в частности. Особые правила набора и прохождения государственной службы в данных подразделениях связаны с необходимостью обеспечения безопасности и защиты прав человека и гражданина, а также с повышенным риском для жизни самих спасателей, что позволяет отнести ее к военной. Кроме того, служба по призыву характерна именно для военной службы.

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право: учеб. для вузов. М., 1996. С. 121.

В первую очередь ее самостоятельность обусловлена выполнением особых функций по обеспечению пожарной безопасности, законности и правопорядка в этой сфере. Сотрудники Федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – ФПС МЧС России) наделены правом применения системы мер государственного принуждения, пресечения и наложения административных взысканий. Являясь представителями власти, данная категория государственных служащих наделена государственно-властными полномочиями, которые выражаются в праве давать в пределах своей компетенции обязательные для исполнения указания и распоряжения, совершать действия, влекущие юридические последствия, в отношении субъектов, не связанных с ними служебными отношениями¹.

Однако ранее высказывалось мнение, что, исходя из критерияльных особенностей, служба в Государственной противопожарной службе МЧС России относится к правоохранительной службе².

Следует отметить, что на спасательные военные формирования также возложено выполнение функций по ликвидации последствий стихийных бедствий, эпидемий, эпизоотий, крупных аварий, катастроф, ставящих под угрозу здоровье населения и требующих проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в военное время или в период военного положения.

Как представляется, для военной службы характерно наличие особых целей и задач, специфической сферы деятельности военнослужащих. Как следует из действующего законодательства, военнослужащие несут военную службу в интересах всего общества, в том числе для защиты основ конституционного строя, прав, свобод и законных интересов граждан своей страны,

¹ См.: Лоцманенко С.Б. Правовое регулирование прохождения службы в системе федеральной противопожарной службы МЧС России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 20.

² См.: Матвеев С.П. Актуальные проблемы государственной службы в органах МЧС России // Пожарная безопасность: проблемы и перспективы. 2012. № 5. С. 45.

обеспечения обороноспособности и безопасности государства, его суверенитета.

Особенности военной службы находят свое выражение в правовом статусе военнослужащего, который формируется исходя из целей и задач, стоящих перед ним. Безусловно, основной обязанностью военнослужащего выступает обеспечение обороноспособности страны.

Следует отметить, что согласно Конституции РФ защита Отечества – долг и обязанность гражданина Российской Федерации, при этом обязанность защищать государство и его граждан не отождествляется с обязанностью проходить военную службу.

Обязанности, возлагаемые на лиц, несущих военную и аналогичную ей службу, предполагают выполнение ими поставленных задач в любых условиях, в том числе сопряженных со значительным риском для жизни и здоровья, что в соответствии с Конституцией РФ, в частности ст. 37 (ч. 1 и 3), 39 (ч. 1 и 2), 41 (ч. 1), 45 (ч. 1), 59 и 71 (п. «в», «м»)), влечет обязанность государства гарантировать им материальное обеспечение в случае причинения вреда жизни или здоровью в период прохождения службы.

Конкретизируя названные положения Конституции РФ, законодатель закрепил в числе особых публично-правовых способов возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью военнослужащих при исполнении ими обязанностей военной службы, обязательное государственное страхование жизни и здоровья военнослужащих, специальное пенсионное обеспечение и систему мер социальной защиты, цель которых – в максимальной степени компенсировать последствия изменения их материального и социального статуса, обеспечив соразмерный получавшемуся денежному довольствию уровень возмещения вреда.

Однако наличие специальных законов о прохождении военной службы свидетельствует о дальнейшей детализации условий и критериев ее прохождения применительно к другим органам государственной власти и формированиям.

Общий порядок прохождения военной службы Конституцией РФ прямо не регламентируется, а определяется Федеральным законом № 53-ФЗ. Воинская обязанность граждан РФ предусматривает призыв на военную службу. Исходя из содержания и смысла Федерального закона № 53-ФЗ и правоприменительной

практики, призыв граждан на военную службу представляет собой принудительное направление граждан на военную службу.

Исполнение воинской обязанности регулируется также Федеральным законом РФ от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» и рядом других нормативных документов.

Так, основным законом, регламентирующим статус военнослужащего, является Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»¹, который закрепляет его права и обязанности. Порядок организации воинского учета граждан, подготовки к военной службе, призыва на военную службу и ее прохождения определены в Федеральном законе № 53-ФЗ².

Таким образом, положения ст. 59 Конституции РФ находят свое логическое продолжение в федеральных законах, регламентирующих порядок поступления на военную службу и ее прохождения. При этом в качестве исключения предусматривается возможность прохождения альтернативной службы, что связано с вероисповеданием граждан и другими объективными причинами, закрепленными в действующем федеральном законодательстве.

Кроме того, военная служба, как и служба в органах внутренних дел, представляет собой федеральную службу, что вытекает из ст. 71 Конституции РФ.

Верховным главнокомандующим является Президент РФ, он же утверждает основные положения военной доктрины в Российской Федерации (ст. 83 Конституции РФ). Это придает особый статус военной службе.

Согласно ст. 87 Конституции РФ в случае агрессии против нашего государства или непосредственной угрозы агрессии Президент РФ вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной думе РФ.

В связи с особыми рисками военной службы военнослужащим предоставляется повышенная защита и материальное обес-

¹ О статусе военнослужащих: федер. закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 1998. № 22, ст. 2331.

² О воинской обязанности и военной службе: федер. закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (в ред. от 26.05.2021) // Собр. законодательства РФ. 1998. № 13, ст. 1475.

печение. Социальная защита военнослужащих выступает своеобразной компенсацией тех ограничений и запретов, которые налагаются на них. Данные меры связаны с предоставлением социальных льгот и гарантий, направлены на защиту жизни и здоровья военнослужащего.

Учитывая особый характер обязанностей государства по отношению к военнослужащим как лицам, выполняющим конституционно значимые функции, а также задачи Российской Федерации как социального государства по обеспечению эффективной защиты и поддержки семьи и исходя из того, что правовой статус семьи военнослужащего, погибшего при исполнении воинского долга (умершего вследствие увечья, ранения, травмы, контузии, полученных при исполнении обязанностей военной службы), произведен от правового статуса военнослужащего и обусловлен спецификой его профессиональной деятельности, законодатель предусмотрел также особый правовой механизм возмещения вреда, причиненного в связи со смертью кормильца, для членов семей погибших (умерших) военнослужащих.

В дополнение к этому ответственность военнослужащего отличается от ответственности других граждан. Это обусловлено особыми условиями прохождения военной службы, ее целями и задачами. Так, в отношении военнослужащих закреплён более широкий перечень деяний, за которые наступает ответственность. Статус военнослужащего является квалифицирующим признаком и влечёт за собой повышенную ответственность. Кроме того, командирам предоставляется большой объём полномочий в вопросах привлечения военнослужащих к ответственности. В дополнение к этому в отношении военнослужащих установлена особая процедура привлечения к административной ответственности, которая заменяется дисциплинарной ответственностью. Для военнослужащих, совершивших правонарушения, закреплён особый перечень наказаний, например снижение в специальном звании, назначение вне очереди в наряд и т. д.

Следует отметить, что военнослужащие могут нести все известные виды юридической ответственности, кроме тех, которые установлены федеральным законодательством.

Граждане приобретают статус военнослужащего с началом военной службы и утрачивают его с ее окончанием. В соответ-

ствии с данным законом военнослужащие обладают правами и свободами человека и гражданина с некоторыми ограничениями, которые установлены законами Российской Федерации.

Одним из наиболее важных элементов правового статуса военнослужащего являются его права, связанные с защитой его чести и достоинства, с выездом за пределы расположения войсковых подразделений, свободой слова.

Специальный порядок привлечения военнослужащего к ответственности связан с наличием особой системы судов, военной прокуратуры и других подразделений.

Достаточно подробно закрепляется право высказывать собственное мнение военнослужащими. Так, военнослужащий не вправе разглашать государственную или иную охраняемую законом тайну, обсуждать и критиковать приказы командира.

Действующее законодательство запрещает военнослужащим распространять информацию, связанную с их принадлежностью к определенным воинским подразделениям, сведения личного характера о других военнослужащих, об их деятельности, а также информацию о деятельности войсковых формирований.

Военнослужащие вправе в свободное от исполнения обязанностей военной службы время мирно, без оружия, участвовать в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, проводимых вне территории воинской части. Участие военнослужащих в забастовках, а равно иное прекращение исполнения обязанностей военной службы как средство урегулирования вопросов, связанных с прохождением военной службы, запрещаются.

Военнослужащие имеют право состоять в общественных объединениях неполитического характера, а также заниматься военно-прикладными видами спорта.

Федеральным законом № 53-ФЗ достаточно подробно регламентируется порядок прохождения воинской службы. В частности, это касается времени отдыха, денежного довольствия, обеспечения жилыми помещениями, медицинского обслуживания, получения дополнительного профессионального образования, бесплатного проезда, обжалования неправомерных действий.

Денежное довольствие военнослужащим и социальные гарантии предоставляются с учетом выполняемых ими задач, а также условий и порядка прохождения военной службы.

Третья глава закона о воинской службе посвящена вопросам привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности и их обязанностям.

Таким образом, условия прохождения службы, функции и задачи военной службы оказывают непосредственное влияние на статус военнослужащего и виды должностей государственной военной службы.

Как представляется, военнослужащие не имеют универсального правового статуса. Военная служба может быть по призыву, на основе контракта, альтернативной и т. д. Поэтому условия ее прохождения отличаются в зависимости от ее разновидности.

Особые сложности вызывает прохождение военной службы в других органах государственной власти. Так, военнослужащие, являющиеся сотрудниками военной прокуратуры или военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, проходят военную службу в соответствии с указанным федеральным законом и Положением о военной службе с учетом особенностей, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими деятельность военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета РФ. Это обусловлено общностью целей и задач данных органов государственной власти, похожими условиями прохождения службы, а также необходимостью предоставления данной категории государственных служащих повышенных социально-экономических гарантий.

В связи с этим на практике возникают вопросы о финансовом и материальном обеспечении военной прокуратуры и военного следствия. Неоднократно высказывается мнение о передаче обязанностей Министерства обороны РФ по содержанию военных прокуроров и военных следователей Генеральной прокуратуре и Следственному комитету РФ соответственно.

Данная позиция свидетельствует, с одной стороны, о стремлении властей обеспечить независимость военной прокуратуры и

следствия, а с другой – о придании данным структурам особого статуса.

Согласно ст. 49 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–I «О прокуратуре Российской Федерации»¹ пенсионное обеспечение лиц, уволенных с военной службы в органах военной прокуратуры после 1 января 2017 г., и членов их семей осуществляется Генеральной прокуратурой РФ.

В соответствии со ст. 50 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–I «О прокуратуре Российской Федерации» обеспечение органов военной прокуратуры транспортом, связью, средствами обработки информации и организационно-множительной техникой, служебными помещениями (в случае невозможности предоставления органам военной прокуратуры обособленного недвижимого имущества), хранение их архивов, иные виды материально-технического обеспечения, необходимые для выполнения задач органами военной прокуратуры, вещевое и продовольственное обеспечение военнослужащих органов военной прокуратуры осуществляются Министерства обороны РФ, Федеральной службой безопасности РФ, Федеральной службой войск национальной гвардии РФ, иными федеральными органами исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, с осуществлением взаимных расчетов в порядке, установленном Правительством РФ.

Генеральная прокуратура РФ может самостоятельно осуществлять указанные в настоящем пункте виды материально-технического обеспечения органов военной прокуратуры за счет и в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным бюджетом Генеральной прокуратуры РФ.

Порядок взаимодействия Генеральной прокуратуры РФ и Министерства обороны РФ при осуществлении взаимных расчетов в связи с обеспечением органов военной прокуратуры утвер-

¹ О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202–I (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8, ст. 366.

жден совместным приказом Генеральной прокуратуры РФ и министра обороны РФ от 10 мая 2017 г. № 110-10/29¹.

Данным нормативным актом устанавливается возможность компенсации расходов Генеральной прокуратуры РФ и Министерства обороны РФ.

По решению Генерального прокурора РФ или с его согласия на должности военных прокуроров могут быть назначены гражданские лица. Военные прокуроры подчинены и подотчетны вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору РФ.

Таким образом, статус данного подразделения вызывает много вопросов, поскольку военная прокуратура функционирует в рамках Генеральной прокуратуры РФ, но в ее обязанности входит обеспечение правоохранительной функции в отношении лиц, проходящих военную службу.

Рассматривая службу в МЧС России как вид федеральной государственной службы, т. е. как вид профессиональной деятельности государственных служащих, представляется необходимым отметить, что в системе МЧС России предусматриваются должности государственной службы трех видов: федеральной государственной гражданской службы, военной службы и службы лиц рядового и начальствующего состава МЧС России (сотрудников). Следовательно, в настоящее время в Российской Федерации происходит постепенная унификация нормативной правовой базы, регламентирующей прохождение государственной службы.

Таким образом, наличие нескольких видов государственных служащих с различным правовым статусом характерно для отдельных министерств и служб. Однако при этом неизбежно могут возникать определенные сложности с подчиненностью некоторых подразделений и источниками их финансирования.

Усложнение правового статуса военнослужащего – это объективная реальность, вызванная особенностями прохождения военной службы и разнообразием сфер ее осуществления.

¹ О Порядке взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства обороны Российской Федерации при осуществлении взаимных расчетов в связи с обеспечением органов военной прокуратуры: приказ Генеральной прокуратуры РФ и Министра обороны РФ от 10 мая 2017 г. № 110-10/292. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Отсутствие в действующих законодательных актах конкретных критериев, признаков, позволяющих отнести тот или иной вид к военной службе, затрудняет процесс систематизации различных видов государственной службы. В качестве таких критериев можно предложить следующие: направленность на защиту основ конституционного строя, прав, свобод и законных интересов граждан Российской Федерации, обеспечение обороноспособности и безопасности государства, его суверенитета; выполнение профессиональных обязанностей с повышенным риском для жизни; наличие особых ограничений и запретов; повышенные социально-экономические гарантии.

Статус военнослужащего в большей степени определяется административно-правовыми средствами, в отличие от других государственных служащих, что обуславливает повышенные требования к кандидатам на должности военной службы, особый порядок ее прохождения, ответственность.

Таким образом, с учетом вышеизложенного требуется законодательно закрепить критерии, позволяющие ранжировать должности военной службы исходя из выполняемых ими целей и задач и в связи с этим регламентировать условия прохождения военной службы в различных органах государственной власти и ее социально-экономические гарантии.

3.2. Особенности службы в органах внутренних дел

В настоящее время в соответствии с п. 16 Указа Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту» в МВД России в соответствии с законодательством Российской Федерации о службе в органах внутренних дел вводятся должности сотрудников органов внутренних дел, в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе – должности федеральных государственных гражданских служащих, в

соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации – должности работников.

В настоящем параграфе преимущественно речь пойдет о правовом статусе сотрудника органов внутренних дел, который обусловлен прежде всего особенностями правового положения МВД России, стоящими перед органами внутренних дел целями и задачами, сферой их деятельности.

В соответствии с действующим законодательством служба в органах внутренних дел относится к иным видам государственной службы, что предполагает обладание ею свойствами, отличающимися от военной и гражданской службы.

Как уже отмечалось выше, высказываются предложения о передаче части функций от других органов государственной власти. Так, в ведение органов внутренних дел уже переданы функции и полномочия упраздненных ФМС России и ФСКН России, что стало возможно во многом благодаря общности задач, реализуемых в миграционной сфере и в сфере оборота наркотиков. Проведенные организационные и штатные мероприятия позволили МВД России планомерно приступить к выполнению данных функций и полномочий. Однако следует отметить, что эти направления требуют самого пристального внимания.

Усложнение организационной структуры и направлений правоохранительной деятельности МВД России – это необходимость, вызванная потребностью в совершенствовании административно-правового статуса МВД России, повышении престижа и эффективности выполнения возложенных на министерство функций.

Министерство внутренних дел РФ выполняет достаточно большое количество функций, связанных с обеспечением общественной безопасности, охраной общественного порядка, а также участвует в обеспечении национальной безопасности.

Служба в органах внутренних дел осуществляется в публичных интересах, что в конечном итоге предполагает защиту частных, общественных и государственных интересов, закрепленных в действующем законодательстве. В связи с этим сотруд-

ники органов внутренних дел обладают специальным статусом, необходимым для реализации данных задач¹.

Как уже отмечалось ранее, правовое регулирование государственной службы осуществляется федеральными законами, которые предусматривают специальные принципы организации и функционирования отдельных видов государственной службы.

При этом федеральными законами могут устанавливаться иные принципы, не противоречащие общим, но учитывающие специфику отдельных видов государственной службы. В этом проявляется процесс унификации отдельных элементов статуса государственных служащих, проходящих службу в различных государственных органах.

Безусловно, современное состояние системы органов внутренних дел МВД России – это результат долгого поиска оптимальной модели государственной службы в рассматриваемой сфере отношений.

В отличие от многих других правоохранительных федеральных органов исполнительной власти, органы внутренних дел МВД России представляют собой сложную многоуровневую систему, основанную на территориальном и функциональном принципах организации.

Государственная служба в органах внутренних дел регламентируется федеральными законами от 7 февраля 2011 г. № 3-

¹ См.: По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 4 статьи 11 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» в связи с жалобой гражданина М.А. Будицина: постановление Конституционного Суда РФ от 26 дек. 2002 г. № 17-П. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс»; По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского: постановление Конституционного Суда РФ от 23 апр. 2004 г. № 9-П. Там же; По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьи 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросами Нижегородского районного суда города Нижнего Новгорода и Сормовского районного суда города Нижнего Новгорода: постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 2009 г. № 13-П. Там же.

ФЗ «О полиции» (далее – Закон «О полиции»)¹ и от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»². В то же время федеральные законы от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»³ и от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»⁴ и ряд других содержат положения, касающиеся прав и обязанностей сотрудников органов внутренних дел.

Следует отметить, что статус сотрудника полиции и сотрудника органов внутренних дел соотносятся между собой как общее и частное.

Сотрудниками полиции являются граждане, которые осуществляют служебную деятельность на должностях федеральной государственной службы в органах внутренних дел и которым в установленном порядке присваиваются специальные звания, предусмотренные ст. 26 Закона «О полиции»⁵.

Сотрудники органов внутренних дел могут иметь специальные звания в зависимости от подразделения, в котором проходит службу сотрудник, которые могут быть званиями полиции, внутренней службы или юстиции.

Сотрудники органов внутренних дел обладают особыми полномочиями. Правоохранительная направленность их деятельности обуславливает особые условия прохождения данного вида службы и требования к государственным служащим данного вида

¹ О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900.

² О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30 нояб. 2011 г. № 342-ФЗ (в ред. от 30 апр. 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. I), ст. 7020.

³ Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федер. закон от 6 апр. 2011 г. № 64-ФЗ (в ред. от 1 окт. 2019 г.) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 15, ст. 2037.

⁴ Об участии граждан в охране общественного порядка: федер. закон от 2 апр. 2014 г. № 44-ФЗ (в ред. от 31 дек. 2017 г.) // Собр. законодательства РФ. 2014. № 14, ст. 1536.

⁵ О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900.

службы. В отношении них действуют ограничения и запреты, связанные с прохождением государственной службы. В органах внутренних дел проходить службу могут как непосредственно сотрудники, так и гражданские служащие.

Таким образом, следует отметить, что полиция – составная часть единой централизованной системы Министерства внутренних дел РФ, включена в органы внутренних дел. Сотрудник полиции замещает должности федеральной государственной службы в установленном порядке, ему может быть присвоено специальное звание (например, рядовой полиции, лейтенант полиции, капитан полиции, майор полиции и т. д.).

Кроме того, отдельные вопросы прохождения службы регулируются указами Президента РФ, а также принятыми в их исполнение приказами МВД России.

Правовой статус сотрудника органов внутренних дел существенным образом отличается от других государственных служащих. С одной стороны, это наличие специальных званий, а с другой – особые условия прохождения государственной службы в органах внутренних дел.

Условия прохождения службы в органах внутренних дел, возможность применения широкого спектра мер государственного принуждения, большая по объему сфера их действия обуславливают особое место данного вида службы в системе государственной службы, взаимосвязь с другими видами государственных органов, занимающихся вопросами обеспечения общественного порядка и безопасности. Это находит свое отражение во многих элементах правового статуса сотрудника органов внутренних дел.

Правовой статус сотрудника органов внутренних дел характеризуется наличием особых властных полномочий, связанных с возможностью применения мер государственного принуждения.

Так, например, ст. 15 Закона «О полиции» значительно подробнее, чем п. 18 ч. 1 ст. 11 утратившего силу Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. «О милиции», регламентирует основания и порядок вхождения (проникновения) в жилые

и иные помещения, на земельные участки и территории¹ и, по существу, закрепляет законность административно-процессуальных способов обнаружения и документального закрепления признаков преступлений против жилища граждан, неприкосновенность которого гарантируется ст. 25 Конституции РФ².

К сотруднику органов внутренних дел предъявляются особые требования, а деятельность подчиняется определенным правилам.

Так, в соответствии со ст. 4 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел»³ к специальным принципам службы в органах внутренних дел относятся:

1) единоначалие и субординация (подчиненность) на службе в органах внутренних дел;

2) обязательный профессиональный отбор при равном доступе граждан к службе в органах внутренних дел и создание возможностей для продвижения по службе независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами сотрудника органов внутренних дел;

3) взаимосвязь ограничений, обязанностей, запретов, ответственности на службе в органах внутренних дел и социальных гарантий сотрудника органов внутренних дел.

Закон «О полиции»⁴ включает вторую главу «Принципы деятельности полиции», в которой раскрываются следующие базовые идеи службы в полиции.

¹ Соловей Ю.П. Вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории как мера государственного принуждения, предусмотренная Федеральным законом «О полиции» // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 34.

² Мягков А.В., Бекетов О.И. Использование материалов, полученных при применении сотрудниками милиции досмотра, в уголовном процессе // Проблемы применения нового уголовно-процессуального законодательства в досудебном производстве: материалы науч.-практ. конф. Барнаул, 2002. Ч. 2.

³ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30 нояб. 2011 г. № 342-ФЗ (в ред. от 30 апр. 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. 1), ст. 7020.

⁴ О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900.

1. Статья 5. Соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина.
2. Статья 6. Законность.
3. Статья 7. Беспристрастность.
4. Статья 8. Открытость и публичность.
5. Статья 9. Общественное доверие и поддержка граждан.
6. Статья 10. Взаимодействие и сотрудничество.
7. Статья 11. Использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем.

Такое расположение соответствует основному назначению полиции – защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства; противодействие преступности; охрана общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности.

Служба в органах внутренних дел занимает особое положение в системе государственной службы и сочетает в себе элементы правоохранительной службы, что свидетельствует о комплексном характере данного вида государственной службы и особом предназначении.

Однако чрезмерная загруженность выполнением избыточных функций может привести к неблагоприятным последствиям. В этом плане большой интерес представлял законопроект «О правоохранительной службе». Данный законопроект предполагал, что сотрудники всех силовых структур – от МВД до службы судебных приставов – будут включены в единую систему «правоохранительной службы», аналогичную военной и государственной гражданской службе. Причем внутри правоохранительной службы предусматривалось ее разделение на различные подвиды. Однако данный законопроект не был принят, а служба в органах внутренних дел была отнесена в разряд «иных видов».

Как уже отмечалось ранее, в настоящее время все больше факторов и объективных предпосылок указывают на необходимость возвращения к теме правоохранительной службы в системе государственной службы Российской Федерации¹.

Важный элемент правового статуса сотрудника органов внутренних дел – ограничения и запреты, соблюдение которых

¹ Ольшевский А.В., Заяев Е.Д. Указ. соч. С. 61

является обязанностью сотрудника органов внутренних дел. Если сотрудник не соблюдает ограничения и запреты и допускает нарушение действующего законодательства в этой части, наступает ответственность в зависимости от степени серьезности его действий.

Ответственность сотрудника органов внутренних дел выражается в применении в установленном порядке мер наказания (санкций), предусмотренных Законом¹, в несении неблагоприятных последствий.

Конституция РФ закрепляет общее положение об ответственности должностных лиц за неправомерные действия и устанавливает обязанность государства возместить причиненный вред от данных действий. При этом не детализируются виды ответственности. Действующее законодательство же наоборот предусматривает возможные виды ответственности сотрудников органов внутренних дел.

Часть 1 ст. 15 Федерального закона № 342-ФЗ указывает на возложение на сотрудника органов внутренних дел уголовной ответственности за совершение преступления. В Уголовном кодексе Российской Федерации устанавливается, что совершение преступления сотрудником органов внутренних дел является обстоятельством, отягчающим наказание (п. «о» в ч. 1 ст. 63). Одновременно УК РФ содержит ст. 286.1, устанавливающую уголовную ответственность сотрудника органов внутренних дел за неисполнение приказа начальника, отданного в установленном порядке и не противоречащего закону, в результате чего был причинен существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства.

Ответственность за совершение административных правонарушений регламентируется федеральным законодательством, Дисциплинарным уставом, который был утвержден Указом президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377, а также ведомственными нормативными правовыми актами.

¹ Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М.: Проспект, 2017. С. 467.

С точки зрения реализации ответственности сотрудников органов внутренних дел возникает вопрос о месте и роли ответственности в рассматриваемом статусе.

Ответственность выполняет и превентивную, карательную, и даже стимулирующую функцию. От ее применения во многом зависит эффективность деятельности органов внутренних дел.

Особое внимание уделяется дисциплинарной ответственности. Она чаще всего применяется в отношении сотрудников органов внутренних дел и достаточно подробно регламентируется действующими нормативными правовыми актами.

Дисциплинарная ответственность является инструментом обеспечения слаженной, результативной деятельности органов внутренних дел. При этом процедура привлечения сотрудника органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности, в рамках которой сотруднику предоставляются права давать объяснения, доказывать свою невиновность и т. д., строго регламентирована. Такой подход позволяет избежать необъективности и установить истину по делу.

Если рассматривать признаки юридической ответственности сотрудника органов внутренних дел в контексте его служебной деятельности, то общим правилом является следующее: он несет повышенную ответственность за нарушение норм права, так как наделен большим объемом прав и обязанностей – полномочий (правообязанностей) по отношению к личности и гражданину.

К особенностям юридической ответственности сотрудника органов внутренних дел также можно отнести:

- 1) более широкий круг оснований для ответственности;
- 2) наличие оснований ответственности, применяемых только к сотрудникам органов внутренних дел как к служащим;
- 3) повышенный уровень ответственности в отношении тех ее видов, которые распространяются и на граждан;
- 4) возникновение составов правонарушений как непосредственного результата наличия государственно-властных полномочий.

Это свидетельствует об особом месте ответственности в статусе сотрудника органов внутренних дел и ее обеспечительной

роли при выполнении своих обязанностей сотрудниками органов внутренних дел.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что служба в органах внутренних дел предполагает защиту наиболее важных личных, общественных и государственных интересов, что подразумевает наличие особых требований к условиям прохождения данного вида государственной службы и к самим сотрудникам органов внутренних дел.

Заключение

В учебном пособии рассмотрены основные вопросы и проблемы, связанные с внутривидовым разграничением различных видов государственной службы и государственных служащих.

В пособии изучены основные черты различных видов государственной службы, закрепленные в Федеральном законе № 58-ФЗ. Выявлено, что в рамках одного государственного органа возможно существование различных должностей государственной службы.

Основное отличие различных видов государственной службы заключается в их предназначении: гражданская государственная служба направлена на выполнение всех основных государственных функций органов государственной власти, а военная — на обеспечение обороны и безопасности общества и государства и, как правило, на воинских должностях.

Государственная гражданская служба является распространенным видом государственной службы и осуществляется на должностях государственной гражданской службы практически во всех исполнительных органах государственной власти.

В российском законодательстве, регулирующем государственную службу, уже выработан инструментарий разграничения различных видов государственной службы, категории и группы должностей государственной службы, определены порядок и условия прохождения службы.

Федеральный закон № 58-ФЗ является основным, рамочным законом, который устанавливает основные положения, связанные с организацией и осуществлением государственной власти в стране. Действующее законодательство уже детализирует нормы данного закона применительно к различным видам государственной службы и государственным служащим.

Типологизация как процесс происходит на всех стадиях правового регулирования государственной службы, что проявляется в регламентации видов государственной службы, должностей государственной службы, основ правового статуса государственных служащих, реализации типовых положений в дейст-

ющем отраслевом законодательстве, подзаконных нормативных актах, а в дальнейшем в должностных инструкциях и регламентах.

При этом существующее деление государственной службы на виды требует логического завершения. Это вызвано существованием «иных видов» государственной службы, которые объединяют разнородные виды государственной службы. Особенно это касается службы в органах внутренних дел, место которой в окончательном виде, несмотря на то что она отнесена к иным видам государственной службы, не определено. Тем более что, с одной стороны, происходит процесс укрупнения подразделений органов внутренних дел, а с другой – ликвидируются избыточные функции органов внутренних дел.

Что касается военной службы, существует ряд государственных органов, в которых служба приравнивается к военной, например в МЧС России, Прокуратуре РФ и др. Однако окончательной законодательной проработки данный вопрос не получил, поскольку многие вопросы оставлены на усмотрение законодателя. В частности, в законодательстве не сформулированы признаки, по которым это возможно сделать.

Виды должностей, детальная регламентация правового статуса государственного служащего свидетельствуют о планомерности процесса законодательного оформления реализации законодательства, регулирующего различные виды государственной службы.

Одним из определяющих критериев разграничения отдельных видов государственной службы выступают цели и задачи, стоящие перед тем или иным органом государственной власти. Например, особые задачи, стоящие перед органами внутренних дел, обуславливают особые требования к сотруднику, его знаниям, умениям, этическим и моральным составляющим, перечню ограничений и запретов, связанных со службой, возможностью применения государственного принуждения.

Многие вопросы можно разрешить путем принятия отдельной концепции развития государственной службы и федерального закона об иных видах государственной службы. Назрела необходимость минимизации подзаконного регулирования, исключения пробелов, дублирования норм, регулирующих различные статусные элементы государственных служащих и др.

Кроме того, пока не решены отдельные вопросы межотраслевого разграничения институтов государственной службы. В первую очередь это касается конституционного, административного и трудового права, что вызывает противоречия и пробелы в правовом регулировании государственной службы как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Понятие и характеристики государственной службы иных видов не конкретизируются и не раскрываются, не указываются сферы государственной деятельности, где они могут осуществляться, не обосновывается, в чем состоит отличие от гражданской и военной службы.

Подвести под один знаменатель иные виды государственной службы достаточно сложно, и законодатель пошел по пути разграничения различных и в то же время смежных профессиональных государственных образований. При этом вопрос о перераспределении функций и полномочий остается пока открытым, поскольку процесс типологизации государственной службы продолжается и административная реформа еще далеко не завершена.

Кроме того, особое звучание приобретает вопрос взаимосвязи различных видов государственной службы, которая обусловлена ее единством и направленностью на реализацию всего объема государственных функций. Однако при этом не весь потенциал горизонтальных связей используется при прохождении государственной службы различных видов.

Безусловно, принцип единства системы государственной службы предусматривает наличие единых подходов к организации государственной службы. Это выражается в наличии общих принципов организации и функционирования системы государственной службы в Российской Федерации.

Следует учитывать, что федеральными законами об отдельных видах государственной службы могут устанавливаться особые условия прохождения службы, специальные звания, виды должностей и др.

Государственная служба каждого вида регламентируется общими федеральными законами о государственной службе, специальным федеральным законом применительно к конкретному виду государственной службы, подзаконными актами, которые детализируют условия прохождения службы. Это не нарушает

принцип единства государственной службы, а свидетельствует о дифференциации условий службы применительно к целям и задачам конкретного вида государственного органа. Однако требуется более детальная проработка функциональных, организационных, материальных проблем, возникающих при прохождении государственной службы.

Скорее всего, сложности организации и содержания государственной службы обусловлены тем, что научно-теоретическая и концептуальная модели государственной службы в Российской Федерации до конца не сформировались.

В рамках настоящего учебного пособия предлагается под государственной службой понимать профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации, должностях военной службы, должностях иных видов государственной службы по обеспечению исполнения государственных полномочий по реализации соответствующих целей и задач, возникающий в условиях и порядке прохождения различных видов государственной службы.

Считаем целесообразным закрепить виды должностей в законодательных актах, что позволит привести к единообразию перечень государственных должностей и исключить возможность введения государственных должностей, в которых нет объективной необходимости.

Выходом из сложившейся ситуации может стать новый подход к ранжированию должностей, который позволит унифицировать и сблизить отдельные виды государственной службы. Требуется также разработка нового подхода к установлению квалификационных требований к должностям государственной службы.

Что касается условий прохождения государственной службы, то они вытекают из общих условий прохождения государственной службы любого вида, конкретизируются применительно к виду государственной службы, находят свое воплощение в должности государственной службы, которую гражданин занимает.

Таким образом, условия прохождения государственной службы определяются законодателем применительно ко всем видам государственной службы при одновременном закреплении особых требований к прохождению службы отдельными видами

государственных служащих, обусловленных стоящими перед ними целями и задачами.

При одновременном сближении некоторых видов государственной службы объективно требуется наращивание горизонтальных связей, а также пересмотр соотношения государственной гражданской службы и милитаризованной службы.

В последнее время высказываются различные точки зрения, связанные с укрупнением государственного аппарата. Предлагается привлекать частных субъектов для осуществления государственных функций с целью сокращения избыточных функций и количественного состава государственных служащих. Идет активный поиск баланса государственных и частных интересов в сфере государственного управления.

В рамках настоящего учебного пособия сложно осветить все вопросы и проблемы видового разнообразия государственной службы и государственных служащих. Однозначно можно утверждать только то, что реформирование государственной службы будет продолжено. Административная реформа может быть продолжена в нескольких альтернативных направлениях: либо в сторону унификации, либо в сторону дальнейшей дифференциации различных видов государственной службы. При этом объективно требуется существенная доработка существующих институтов государственной службы, критериев разграничения различных видов государственной службы, использование всего потенциала государственного аппарата.

Таким образом, от разграничения видов государственной службы будет зависеть организация государственного аппарата, эффективное выполнение государственных функций, а также условия прохождения службы государственными служащими. При этом пристальное внимание должно уделяться типичным признакам государственной службы, а также содержательным характеристикам каждого вида государственной службы.

Совершенствование законодательного регулирования разграничения различных видов государственной службы позволит найти общие устойчивые черты и признаки, которые помогут объединить и укрупнить различные виды государственной службы или, наоборот, определить черты, которые не подпадают под типовые характеристики.

Литература

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
2. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-І (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8, ст. 366.
3. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-І (в ред. от 26 мая 2021 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 33, ст. 1316.
4. Об акционерных обществах: федер. закон от 26 дек. 1995 г. № 208-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 1996. № 1, ст. 1.
5. О внешней разведке: федер. закон от 10 янв. 1996 г. № 5-ФЗ (в ред. от 9 нояб. 2020 г.) // Собр. законодательства РФ. 1996. № 3, ст. 143.
6. О службе в таможенных органах: федер. закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ (в ред. от 30 апр. 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 30, ст. 3586.
7. О воинской обязанности и военной службе: федер. закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (в ред. от 26 мая 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 1998. № 13, ст. 1475.
8. О статусе военнослужащих: федер. закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 1998. № 22, ст. 2331.
9. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 24 апр. 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 1999. № 26, ст. 3177.
10. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: федер. закон от 14 нояб. 2002 г. № 161-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 48, ст. 4746.
11. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) // Собр. законодательства РФ. 2003. № 22, ст. 2063.

12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 40 ст. 3822.

13. О государственной гражданской службе в Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2004. № 31, ст. 3215.

14. О государственной службе российского казачества: федер. закон от 5 дек. 2005 г. № 154-ФЗ (в ред. от 30 дек. 2020 г.) // Собр. законодательства РФ. 2005. № 50, ст. 5245.

15. О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы: указ Президента РФ от 31 дек. 2005 г. № 1574 (в ред. от 4 авг. 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2006. № 1, ст. 118.

16. О противодействии коррупции: федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 26 мая 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. I), ст. 6228.

17. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»: указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 // Собр. законодательства РФ. 2009. № 11, ст. 1277.

18. О Следственном комитете Российской Федерации: федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 403-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 1, ст. 15.

19. О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900.

20. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федер. закон от 6 апр. 2011 г. № 64-ФЗ (в ред. от 1 окт. 2019 г.) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 15, ст. 2037.

21. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30 нояб. 2011 г. № 342-ФЗ (в ред. от 30 апр. 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. I), ст. 7020.

22. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел

Российской Федерации»): указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 (в ред. от 25 авг. 2021 г.) // Рос. газ. 2011. 2 марта.

23. О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 14 окт. 2012 г. № 1377 (в ред. от 7 апр. 2017 г.) // Собр. законодательства РФ. 2012. № 43, ст. 5808.

24. Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы: приказ МЧС России от 21 марта 2013 г. № 195 (в ред. от 11 дек. 2019 г.) // Рос. газ. 2013. 7 мая.

25. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: постановление Правительства РФ от 15 апр. 2014 г. № 345 (в ред. от 3 февр. 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2014. № 18 (ч. IV), ст. 2188.

26. Об участии граждан в охране общественного порядка: федер. закон от 2 апр. 2014 г. № 44-ФЗ (в ред. от 31 дек. 2017 г.) // Собр. законодательства РФ. 2014. № 14, ст. 1536.

27. О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ (в ред. от 30 апр. 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2016. № 22, ст. 3089.

28. О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федер. закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2016. № 27 (ч. I), ст. 4159.

29. О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации: указ Президента РФ от 1 дек. 2016 г. № 642 (в ред. от 15 марта 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2016. № 49, ст. 6887.

30. О Перечне должностей федеральной государственной службы в Министерстве внутренних дел Российской Федерации и должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, федеральные государ-

ственные гражданские служащие и работники, а также граждане при назначении на должности в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, 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: приказ МВД России от 16 дек. 2016 г. № 848 (в ред. от 2 сент. 2020 г.). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.01.2021).

31.О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // Собр. законодательства РФ. 2017. № 20, ст. 2902.

32.О саморегулируемых организациях: федер. закон от 1 дек. 2017 г. № 315-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2007. № 49, ст. 6076.

33. Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 16 янв. 2017 г. № 13 // Собр. законодательства РФ. 2017. № 4, ст. 637.

34.О Порядке взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства обороны Российской Федерации при осуществлении взаимных расчетов в связи с обеспечением органов военной прокуратуры: приказ Генеральной прокуратуры РФ и Министра обороны РФ от 10 мая 2017 г. № 110-10/292. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

35.Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года: одобрен на заседании Правительства РФ 22 нояб. 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

36.Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года: одобрен на заседании Правительства РФ 19 сент. 2019 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

37.Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 года: утв. Председателем Правительства РФ 29 сент. 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

38. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 13 февр. 2019 г. № 207-р (в ред. от 23 марта 2021 г.) // Собр. законодательства РФ. 2019. № 7 (ч. II), ст. 702.

39. Об утверждении Перечня воинских должностей, должностей федеральной государственной гражданской службы в Министерстве обороны Российской Федерации, должностей работников в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, при назначении на которые и при замещении которых военнослужащие, федеральные государственные гражданские служащие и работники 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: приказ Министра обороны РФ от 21 нояб. 2019 г. № 685 (в ред. от 22 окт. 2020 г.). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.01.2021).

40. Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 июня 2020 г. № 460. URL: <https://57.xn--b1aew.xn--p1ai/document/23693281> (дата обращения: 14.01.2021).

41. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

42. Разъяснения Комитета Государственной Думы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления «Об исключении из системы государственной службы “правоохранительной службы” и включении в нее “государственной службы иных видов”». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

43. По делу о проверке конституционности ряда положений статьи 18 Федерального закона «О статусе военнослужащих»: постановление Конституционного Суда РФ от 20 окт. 2010 г. № 18-П. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

44. Об основах государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства РФ. 1995. № 31, ст. 2990.

Монографии, учебники, учебные пособия, словари

1. Аврамчикова Н.Т. Государственные и муниципальные финансы: учеб. и практикум для вузов. М.: Юрайт, 2021. 174 с.
2. Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М.: Проспект, 2017.
3. Амбарцумов К.С. Некоторые проблемные вопросы правового статуса сотрудников органов внутренних дел в современной России // Молодой ученый. 2018. № 37. С. 42–44. URL: <https://moluch.ru/archive/223/52585>
4. Багян Г.А., Лукашук В.И. Пути решения актуальных проблем государственного управления в Российской Федерации // Modern Science. 2020. № 5-1. С. 450–454.
5. Барабашев А.Г., Климова А.В. Государственное и муниципальное управление. Технологии научно-исследовательской работы: учеб. для вузов. М.: Юрайт, 2021. 194 с.
6. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. М., 1996.
7. Богатырев А.И. Ротация кадров в органах внутренних дел как средство противодействия коррупции // Закон и право. 2019. № 4. URL: <https://cyber-leninka.ru/article/n/rotatsiya-kadrov-v-organah-vnutrennih-del-kaksredstvo-protivo-deystviya-korruptsii>.
8. Большаков С.Н., Ким О.Л., Чекалев М.И. Организационные структуры муниципального управления и их совершенствование // Экономика и политика. 2020. № 1 (15).
9. Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. СПб.: Норинт, 1998.
10. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.
11. Борщевский Г.А. Институт государственной службы в политической системе российского общества. М.: Юрайт, 2019. 293 с.
12. Васильев В.П., Деханова Н.Г., Лось Н.А., Холоденко Ю.А. Государственное и муниципальное управление: учеб. и практикум для академич. бакалавриата. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. 325 с.

13.Беляев А.М. и др. Внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы / под ред. А.М. Беляева. М.: Финуниверситет, 2012. 160 с.

14.Волгина Г.Е., Спицына Е.А. Проблемы комплектования органов внутренних дел в современных условиях. Домодедово: ВИПК МВД России, 2011. 59 с.

15.Василов С.И., Ананченкова П.И., Тонконог В.В. Формирование и развитие профессиональных компетенций работников в системе государственной гражданской службы. М.; Берлин: Директ-Медиа, 2018. 149 с.

16.Галиянова Э.Р., Данилко И.В., Фоминых С.В. Управление разграничением полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти Российской Федерации // NovaInfo.Ru. 2016. Т. 2. № 41. С. 184–188.

17.Гимазова Ю.В., Знаменский Д.Ю., Омельченко Н.А., Харичкин И.К. Взаимодействие государства и социально ориентированных некоммерческих частных организаций. М.: ГУУ, 2015. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_27490646_49399392.jpg

18.Жукова С.М. Государственная гражданская служба в Российской Федерации. Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2014. 116 с.

19.Государственная и муниципальная служба: правовые основы и практика организации (на примере Воронежской области) / под общ. ред. Ю.В. Агибалова. Воронеж: Правительство Воронежской области, 2014. 168 с.

20.Мирошниченко Н.В. и др. Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. Чебоксары: Изд. дом «Среда», 2018. 120 с.

21.Гришковец А.А. Государственная служба Российской федерации: закономерный переход к новой стадии развития // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 2.

22.Зубач А.В., Мирошниченко Я.В. Правовое регулирование государственной службы в таможенных органах. М.: Российская таможенная академия, 2012. 156 с.

23.Демин А.А. Государственная служба. М.: Книгодел, 2016. 184 с.

24. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты). М.: Гос. ун-т управления, 2002.

25. Кушнарера И.В., Бугаева М.В. Повышение эффективности управления персоналом с применением современных методов // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 2-1. С. 100–107; URL: <https://vaael.ru/ru/article/view?id=299>.

26. Лымарева О.А., Лагерера К.А. Подбор персонала государственных служб: особенности и пути совершенствования // Символ науки. 2016. № 12. С. 147–149.

27. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты). М., 2002.

28. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В.А. Козбаненко. СПб.: Питер, 2008.

29. Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Военно-административное право (военная администрация). М.: За права военнослужащих, 2008.

30. Купряшин Г.Л. Основы государственного и муниципального управления: учеб. для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2021.

31. Ладыгин В.В. Вопросы эффективности современных методов стимулирования государственных служащих // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 4.

32. Лазарев Б.М. Государственная служба. М.: ИГПАН, 1993.

33. Лапа Е.П. Конституционно-правовые основы государственной службы в РФ // Сибирский юридический вестник. 2011. № 2 (53).

34. Левченко И.П., Облиенко С.В. Индивидуальный социально-правовой статус личности. М., 2005.

35. Лоцманенко С.Б. Правовое регулирование прохождения службы в системе федеральной противопожарной службы МЧС России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.

36. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М.: Юрист, 2004.

37. Матвеев С.П. Актуальные проблемы государственной службы в органах МЧС России // Пожарная безопасность: проблемы и перспективы: сб. трудов конференции. Воронеж, 2012.

38. Мазеев П.Е. Реализация принципов управления по результатам в государственном управлении // Вестник Самарского муниципального института управления. 2009. № 10.

39. Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов, 2010.

40. Мефодьева Ю.В. Проблемы внедрения инструментов результативного бюджетирования в управление финансово-экономической подсистемой на региональном уровне // Вестник Чувашского университета. 2011. № 1.

41. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления: учеб. для академического бакалавриата: в 2 т. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. Т. 1. 299 с.

42. Наумов С.Ю. Теория государственного и муниципального управления. М.: Форум, 2012.

43. Нечаева Т.В., Кирилин А.В. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Деловой двор, 2013.

44. Никитина Г.А. Административная реформа и реформа государственной службы: основные аспекты взаимодействия // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2011. № 4.

45. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учеб. для подготовки государственных служащих. М.: Статут, 1999.

46. Осейчук В.И. Теория государственного управления: учеб. и практикум для вузов. М.: Юрайт, 2020.

47. Осипова И.Н. Проблемы реформирования государственной службы в России: в поисках прагматических ответов // Вестник Московского университета. Сер. 21: Управление (государство и общество). 2011. № 1.

48. Токарев В.С. и др. Основные направления повышения эффективности функционирования государственной гражданской службы регионального уровня на основе совершенствования организационно-правового и ресурсного обеспечения // Научные труды Северо-западного института управления. 2011. Т. 2. № 1.

49. Опыт лучших практик государственной службы России и Китая / отв. ред.: Т.Я. Хабриева, Чжао Шимин; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Пудунская академия подготовки руководящих кадров Китая. М.: Издат. дом «Юриспруденция», 2020. 396 с.

50. Прокофьев С.Е. Государственное и муниципальное управление в 2 ч. Часть 2. Муниципальное управление: учеб. и практикум для академического бакалавриата / под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина, Н.Н. Мусиновой. М.: Юрайт, 2019. 194 с.

51. Соловей Ю.П. Вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории как мера государственного принуждения, предусмотренная Федеральным законом «О полиции» // Административное право и процесс. 2012. № 3.

52. Степанова И.Ю. К вопросу о подборе кадров для службы в органах внутренних дел Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-opodbore-kadrov-dlya-sluzhby-v-organah-vnutrennih-del-rossiyskoy-federatsii>

53. Татарова Г. Основы типологического анализа в социологических исследованиях. М., 2007.

54. Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России. М.: Норма, 2020. 176 с.

55. Хулхачиева Г.Д., Павлова Н.Ц., Тюрбеев О.Г. Развитие методики применения аналитических процедур при проведении аудита эффективности // Экономика и предпринимательство. 2017. № 2-1 (79-1).

56. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. для студентов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. 679 с.

57. Бабич Н.С. Эволюция типологического метода в западной социологии XX века: автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2010.

58. Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. М., 1998.

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Основы правового разграничения различных видов государственной службы в Российской Федерации.....	7
1.1. Основы типологизации государственной службы	7
1.2. Государственная служба как правовой институт.....	16
1.3. Взаимосвязь отдельных видов государственной службы.....	34
Глава 2. Общая характеристика правового статуса государственного служащего в Российской Федерации.....	40
2.1. Правовое регулирование статуса государственного служащего.....	40
2.2. Понятие и виды должностей государственной службы.....	53
Глава 3. Прохождение отдельных видов государственной службы.....	63
3.1. Особенности прохождения военной службы.....	63
3.2. Особенности службы в органах внутренних дел.....	74
Заключение.....	84
Литература.....	89

Учебное издание

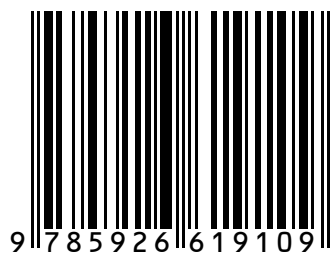
**Яблонский Иван Владимирович
Харитонов Илья Константинович**

**ПРОБЛЕМЫ ТИПОЛОГИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

Редактор *М. В. Краснобаева*
Компьютерная верстка *Г. А. Артемовой*

ISBN 978-5-9266-1910-9



Подписано в печать 03.02.2023. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 6,0. Тираж 100 экз. Заказ 102.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.